

NOTE D'ANALYSE

LE PARLEMENT DE RUPTURE



**CIVIC ACADEMY
FOR AFRICA'S FUTURE**

Thierry Sèdjro **BIDOUZO**
Emmanuel Odilon **KOUKOUBOU**
Afouda Vincent **AGUE**

JUILLET 2019

LE PARLEMENT DE RUPTURE

CiAAF éditions

ISBN: 978-99982-933-0-4

CiAAF éditions, Cotonou, juillet 2019.

LE CIVIC ACADEMY FOR AFRICA'S FUTURE

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

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

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

Président : Expédit Ologou

Vice-Président : Ghislain Agbozo

Secrétaire Général : Wenceslas Mahoussi

Trésorière Générale : Caludia Yéwadan Togbé

Directeur scientifique : Thierry Bidouzo

Directrice éditoriale : Dorice Djèton

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

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

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

La présente note d'analyse est une publication du CiAAF

Les auteurs

Thierry Sèdjro Bidouzo, Docteur en Droit public, Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Chercheur au CiAAF.

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

Afouda Vincent Agué, Journaliste, Juriste, Assistant de recherche au CiAAF.

Relecture :

Expédit Ologou, Docteur en Science politique, Politologue, Journaliste, Chercheur au CiAAF.

Ghislain Agbozo, Diplomate et Juriste, Chercheur au CiAAF.

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

Dorice Djèton, Journaliste, Doctorant en Science de l'Information et de la Communication, Assistant de recherche au CiAAF.

Conception graphique :

Chouahib LAWANI, Graphiste designer à ICONE Digital.

Pour citer ce document : Thierry Sèdjro Bidouzo, Emmanuel Odilon Koukoubou, Afouda Vincent Agué, *Le Parlement de rupture*, Cotonou, CiAAF, juillet 2019, 42 p.

Résumé

Avec l'installation de la 8^{ème} législature de son parlement issue d'élections entre deux partis politiques « pro-gouvernementaux », le Bénin va une nouvelle fois inspirer l'Afrique et le monde en matière de démocratie, tentent de faire croire plusieurs personnalités politiques proches de la majorité au pouvoir. En attendant de voir se défiler au Bénin des délégations d'acteurs politiques d'autres pays amis et frères, le parlement béninois élu le 28 avril 2019 et installé le 16 mai 2019 à la suite et dans un contexte d'événements inédits est d'abord un objet de toutes les curiosités juridiques et politiques. A plusieurs égards.

Les tenants et aboutissants de la réforme controversée des systèmes partisan et électoral et de l'application discutable de celle-ci par les acteurs institutionnels, politiques, administratifs, n'ont en effet pas fini d'être analysés. Et voilà que le parlement qui en est issu s'offre à l'étude de l'observateur qui réussit à dominer ses émotions pour se pencher sur cet objet : un parlement monocolore sans les partis d'opposition élu par moins d'un tiers des électeurs dans un contexte de violences...

Ce tableau inimaginable au Bénin post-Conférence nationale induit diverses implications : la représentativité contestable et contestée des représentants étrangers au peuple, les menaces sur l'indépendance des institutions, la rupture des ressorts du consensus politique béninois...

Mais il faut oser aller au-delà de l'inévitable déconstruction des idées ayant servi de bases à la confiscation de l'institution parlementaire pour imaginer des mécanismes pouvant aider à atténuer les chocs. Car le mal est fait. Il faut limiter les dégâts tant que cela est encore possible. Juridiquement ? Pas sûr ! Politiquement ? Pas évident mais souhaitable ! Encore que les solutions possibles sont toujours nuancées par leurs limites... Et principalement, la force du pouvoir qui tient une victoire politique que n'importe qui dans une telle posture rêvée ne lâchera pas à n'importe quel prix.

Et pourtant, pour la cause de la patrie en danger, aucune concession ne sera de trop de part et d'autre. Surtout après que le sacrifice suprême du sang a été accompli...

Sommaire

Introduction

- I- Un parlement aux implications inédites
 - A- Les implications juridico-politiques
 - B- La remise en cause de principes démocratiques
- II- Un régime de l'exceptionnel
 - A- L'imprévu non encadré
 - B- Des solutions politiques en faveur de la paix ?

Conclusion

Sigles et abréviations

APF : Assemblée parlementaire de la Francophonie

CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CENA : Commission électorale nationale autonome

CiAAF : Civic Academy for Africa's Future

CIP-UEMOA : Comité interparlementaire de l'UEMOA

COS-LEPI : Conseil d'Orientation de Supervision de la Liste électorale permanente informatisée

CRIET : Cour de Répression des Infractions économiques et du Terrorisme

DGPR : Direction générale de la Police républicaine

FCBE : Force Cauris pour un Benin Emergent

FCDB : Force Cauris pour le Développement du Bénin

FSP : Front pour le Sursaut patriotique

GERDDES AFRIQUE : Groupe d'Etude et de Recherche sur la Démocratie et le Développement économique et social

JO : Journal officiel

ORTB : Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin

PCB : Parti Communiste du Bénin

RB : Renaissance du Bénin

RE : Restaurer l'Espoir

RFI : Radio France Internationale

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

USL : Union Sociale Libérale

Introduction : un processus électoral truffé d'inédits

La démocratie béninoise est à la croisée des chemins. Elle vit actuellement « une crise de croissance » selon le président de la République Patrice Talon¹. Les élections législatives organisées le 28 avril 2019 ont révélé le Bénin sous un nouveau visage, celui d'une série d'inédits. Inédit dans l'histoire du Bénin démocratique. Inédit dans les traditions démocratiques. Jamais une mandature du parlement béninois n'aura été autant l'objet de vives critiques, de remises en cause voire de rejets pour des raisons liées aux conditions de son élection et de son installation.

Depuis la Conférence nationale des forces vives de février 1990, c'est la première fois que le principe du multipartisme a reçu un coup d'une telle violence. C'est d'abord un coup traduit dans les lois sous le couvert de la réforme du système partisan. Cette réforme – qui s'est opérée à travers deux lois à savoir le Code électoral et la Charte des partis politiques – a corsé les conditions de création des partis politiques en décuplant le nombre minimal de membres fondateurs² ; durci les conditions d'éligibilité aux élections législatives et présidentielle en imposant aux candidats des quitus fiscaux et en multipliant le cautionnement par trente pour les premiers³ et par seize pour les seconds⁴ ; complexifié les règles d'attribution des sièges au parlement en imposant un seuil préalable de 10% au plan national⁵. C'est ensuite un coup dont l'arme d'exécution a été fournie par le juge constitutionnel qui a rendu obligatoire une pièce non prévue par le Code électoral pour faire acte de candidature aux législatives : le certificat de conformité⁶ qui remet le ministre de l'Intérieur au cœur du processus électoral. C'est enfin un coup porté grâce à des décisions administratives prises par le ministère de l'Intérieur⁷ et la Commission électorale nationale autonome⁸. Le coup, c'est le résultat auquel a conduit l'ensemble de ces actes politiques, législatifs, juridiques et administratifs : seulement deux partis politiques soutenant le président de la République sont retenus pour participer aux élections législatives du 28 avril 2019. En presque trente ans de démocratie, jamais le Bénin n'avait organisé une élection exclusive. C'est le premier acte de l'inédit.

¹ Message à la nation du président de la République Patrice Talon suite au processus électoral d'Avril 2019, Cotonou, le 20 mai 2019, p. 6.

² Article 16 de la Loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin.

³ Article 272 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

⁴ Article 233 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

⁵ Article 242 alinéa 4 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral en République du Bénin.

⁶ Décision EL 19-001 du 1er février 2019. Cette décision fait suite à un recours des sieurs Gaétan Sadodjou et Gérard Gaounga, en inconstitutionnalité du décret n°2019-012 du 9 janvier 2019 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, huitième législature.

⁷ On citera de façon non exhaustive, les décisions de non-conformité à la Charte des partis politiques prises à l'encontre de plusieurs partis d'Opposition et notifiées à leurs responsables presque à la veille de la clôture des déclarations de candidature par la Commission électorale nationale autonome ; des décisions de rejet des dossiers de candidatures aux élections des partis comme UDBN, USL pour défaut de certificat de conformité du ministère de l'Intérieur...

⁸ A titre d'exemple, les décisions de rejet des dossiers de candidature aux élections des partis comme UDBN, USL pour défaut de certificat de conformité du ministère de l'Intérieur...

Les élections législatives du 28 avril 2019 se sont déroulées dans des conditions particulièrement tendues. Des violences de tous ordres ont été observées avant, pendant et après ledit scrutin. Des violences de diverses natures ont été observées dans plusieurs localités le jour du scrutin⁹, internet a été coupé le jour du vote¹⁰, des anciens présidents de la République ont été gazés par la police républicaine lors d'une manifestation pacifique non autorisée au marché Dantokpa¹¹, plus tard, l'un d'eux¹² s'est retrouvé (comme) en résidence surveillée¹³... et surtout plusieurs morts sont déplorés¹⁴. La violence verbale a atteint un niveau des plus élevés. Même un vocabulaire révolutionnaire s'est invité dans le débat de sourds. Il s'est illustré par l'usage du terme « Résistant » pour désigner les opposants et la transformation du siège du parti de la Renaissance du Bénin en « siège de la Résistance ». En presque trente ans de démocratie, jamais le Bénin n'avait été aussi en proie à la violence électorale. C'est le deuxième acte de l'inédit.

Ce contexte de violence et de peur ainsi que l'absence des partis d'opposition dans la course, ont produit un résultat des plus inhabituels : un taux d'abstention record : 77,6% selon la Plateforme électorale des Organisations de la Société civile¹⁵, 77,1% selon la CENA¹⁶ et 72,88% selon la Cour constitutionnelle¹⁷. Non seulement les Béninois, dans leur écrasante majorité, n'ont pas voté, mais même parmi ceux qui l'ont fait, il s'en est trouvé un nombre inhabituellement élevé qui a choisi de voter nul¹⁸. En presque trente ans de démocratie, jamais le Bénin n'avait connu un tel désintérêt de la population à l'égard d'un processus électoral. C'est le troisième acte de l'inédit.

Mais aucun de ces inédits n'est de nature à compromettre la régularité des consultations du 28 avril selon la Cour constitutionnelle, juge de la validité des élections. Celle-ci a donc validé le scrutin et proclamé élus les 83 députés devant former ce qu'il convient d'appeler un parlement « monocolore »¹⁹. Le défi

⁹ Conférence de presse du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Sacca Lafia au sujet des violences électorales le jour des élections législatives, le 28 avril 2019 ; Plateforme électorale des OSC du Bénin, Une élection qui n'honore pas le Bénin, Déclaration préliminaire suite aux élections législatives du 28 avril 2019, publiée le 29 avril 2019, 7 pages ; Conclusions préliminaires de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections législatives du 28 avril 2019 en République du Bénin, publiées le 30 avril 2019, Bénin Web TV, Retour sur les hics, les chocs et les flops des législatives 2019 au Bénin, <https://beninwebtv.com/amp/2019/05/dossier-retour-sur-les-hics-les-chocs-et-les-flops-des-legislatives-2019-au-benin/>, consulté le 7 juin 2019.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Hind Talha, Boni Yayi et Nicéphore Soglo gazés par la police à Cotonou, <http://www.yeclo.com/boni-yayi-et-nicephore-soglo-gazes-par-la-police-a-cotonou/>, consulté le 8 juin 2019.

¹² Boni Yayi.

¹³ Communiqué de GERDDES AFRIQUE publié le 9 mai 2019.

¹⁴ Message à la nation du président de la République Patrice Talon suite au processus électoral d'Avril 2019, *op. cit.* ; Plateforme électorale des OSC du Bénin, Une élection qui n'honore pas le Bénin, *op. cit.*

¹⁵ Plateforme électorale des OSC du Bénin, Une élection qui n'honore pas le Bénin, *op. cit.*

¹⁶ Les grandes tendances des élections législatives du 28 avril 2019 publiées par la CENA.

¹⁷ Proclamation des résultats des élections législatives du 28 avril 2019 par la Cour constitutionnelle.

¹⁸ Statistiques.

¹⁹ Le terme « monocolore » a été utilisé pour qualifier les élections de 2019 par la Plateforme électorale des OSC à la suite de la publication par la CENA de la liste des partis qualifiés pour le scrutin : le Bloc Républicain et l'Union progressiste. « La Plateforme électorale des OSC se refuse de croire (...) qu'il s'agit d'une machination contre la démocratie béninoise savamment orchestrée depuis l'adoption et la promulgation d'une législation exclusive", pouvait-on lire dans cette déclaration du 5 mars intitulée « la plateforme... dit non aux législatives monocolores ».

suisant était d'installer ledit parlement sans résistance populaire. Pour ce faire, la dissuasion militaire a été utilisée. Une lourde artillerie et un fort dispositif militaires ont été déployés à Porto-Novo pour sécuriser l'investiture. Ceci n'est peut-être pas totalement nouveau en ce sens qu'un similaire dispositif a dû être mis en place pour l'investiture du président Boni Yayi élu au premier tour de l'élection présidentielle de 2011 pour son second mandat. Il s'agit toutefois d'une première pour ce qui concerne l'Assemblée nationale. En presque trente ans de démocratie, jamais le Bénin n'avait installé son parlement sous une telle surveillance militaire. C'est le quatrième acte de l'inédit.

La liste des inédits peut se poursuivre avec la célérité observée dans l'installation du bureau et des organes du parlement ; avec l'élection sans compétition du bureau de l'Assemblée nationale, les candidatures ayant été uniques à chacun des postes en jeu ; avec une suppléante devenue première vice-présidente de l'Assemblée nationale²⁰ ; avec une « minorité parlementaire » soutenant l'action du gouvernement au même titre que la majorité²¹...

Malgré tous ces inédits et tout ce qu'on peut lui reprocher en termes de légitimité, la huitième législature s'est néanmoins installée. Pour « *au moins* » quatre ans. Parés des insignes de la République, ses députés délibèrent au sein de l'Hémicycle et votent désormais des lois qui s'imposent au peuple béninois dans son ensemble. Les appels lancés par l'opposition pour une reprise des élections semblent tomber dans les oreilles de sourd. Les tentatives de l'opposition pour obtenir une pression internationale sur le régime en vue de l'invalidation des élections semblent ne pas porter les fruits escomptés. Un calme précaire et fragile semble remplacer la vive tension²².

Dans un tel contexte, l'objectif de cette note d'analyse est de questionner les implications et les conditions d'exercice de cette huitième législature. Une législature 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 caractérise. Les implications de l'installation d'un tel parlement sont de plusieurs ordres (I). Mais au vu du développement de l'actualité, faudrait-il se résoudre à considérer cette situation comme une grave exception dont il faut s'accommoder ? Si oui, il existe peut-être quelques passerelles politiques pour garantir la pluralité (II).

²⁰ Mariam Chabi Talata, suppléante de Sacca Lafia a été élue comme deuxième personnalité du parlement le jour de sa prise de fonction en remplacement du titulaire démissionnaire.

²¹ Le parti Bloc républicain s'est déclaré de la minorité parlementaire après s'être constituée en groupe parlementaire unique.

²² Car, à Tchaourou et Savè, des affrontements ont eu lieu entre forces de l'ordre et chasseurs, les 13, 14 et 15 juin 2019, occasionnant des pertes en vies humaines.

I- Un parlement aux implications inédites

Plusieurs implications peuvent être perçues au lendemain de l'installation de cette huitième législature de l'Assemblée nationale. Nous nous contenterons des celles juridico-politiques (A) tout en nous arrêtant de façon spécifique sur les principes de la démocratie qui sont remis en cause par l'installation de ce parlement (B).

A- Les implications juridico-politiques

Sur les plans politique et juridique, l'une des premières implications, est l'avenir du principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité-minorité à l'Assemblée nationale. En effet, dans sa décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001, la Cour constitutionnelle a défini la notion de configuration politique en précisant qu'elle doit s'entendre comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et organisées en groupes parlementaires et/ou en non-inscrits. Par ailleurs, on peut lire dans la décision en date du 08 janvier 2008 rendue par la Cour, que : « Considérant que le peuple béninois, par sa Constitution du 11 décembre 1990, a affirmé solennellement sa détermination de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus; que cette démocratie pluraliste suppose, entre autres, la garantie des droits de la minorité et la participation de tous à la gestion des affaires publiques ». Dans ses décisions DCC 00-078 du 07 décembre 2000 et DCC 01-011 du 12 janvier 2001 relatives aux modalités de désignation par les Députés, la Cour a dit et jugé « (...) qu'il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle (...) ». Plus tard en 2009, dans sa décision DCC 09-016 du 17 février 2009, la Cour a affirmé que « la garantie des droits de la minorité doit se traduire au Parlement par le respect de sa configuration politique (...) ». Au regard de tout ceci, la situation du Parlement actuel s'accommode-t-elle du principe jurisprudentiel de « configuration politique » de la Cour constitutionnelle ? Est-ce que dans l'esprit du Juge, la configuration politique de l'Assemblée nationale s'entend d'une majorité/minorité minée par un monolithisme originel, c'est-à-dire dès la constitution des partis politiques jusqu'aux élections ? Il y a matière à réinterroger le principe de la configuration politique. Par suite, les autres implications sont à rechercher essentiellement en rapport à l'image de marque de la démocratie béninoise. Avec un parlement monocolore, quel est désormais le sort réservé à l'opposition dans le débat politique ? Quelle place occupera ce parlement sur le plan international ?

I. Le sort de l'opposition

Il importe d'abord d'expliquer la notion d'opposition. L'opposition politique serait-elle synonyme de minorité parlementaire ? A cette question, on répondra par la négative en ce sens que la majorité parlementaire peut bien être opposante et la minorité pro-gouvernementale. Le Bénin a d'ailleurs connu cette situation sous le président Nicéphore Soglo et vers la fin du deuxième mandat du président Boni Yayi. Mais l'opposition politique ne peut-elle exister qu'à l'Assemblée nationale ? On répondra toujours par la négative. En effet, selon le Statut de l'opposition, celle-ci « est constituée de l'ensemble des partis, alliances de partis ou groupes de partis politiques²³ qui, dans le cadre juridique existant, ont choisi de professer pour l'essentiel, des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique »²⁴. Il en découle que les partis, même s'ils ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale, peuvent animer la vie politique, critiquer l'action gouvernementale et se poser en alternative crédible au pouvoir en place. Ainsi admise, cette posture pose néanmoins deux problèmes.

Le premier, c'est que l'opposition n'a jamais été remarquée et considérée à sa juste valeur qu'au parlement. C'est là qu'elle a la possibilité de peser directement sur le vote des lois et d'exprimer le plus solennellement ses opinions. C'est là qu'elle a la possibilité de contrôler l'action du gouvernement. Au parlement, l'opposition a la possibilité de discuter les projets et propositions de loi, d'y apporter des amendements avant leur vote. Elle peut même constituer une minorité de blocage pour empêcher une révision opportuniste de la Constitution. C'est dire que dans une démocratie comme celle du Bénin, l'opposition n'a de sens et d'impact que lorsqu'elle peut s'exprimer à l'Hémicycle. Juridiquement, il n'y a pas besoin d'être au parlement pour faire l'opposition. Mais politiquement, une opposition sans représentants au parlement, c'est comme un chien qui aboie face à une caravane. C'est sans effet. Elle fera beaucoup de bruit, mais les lois qu'elle récrimine passeront quand même et elle n'aura même pas l'opportunité de contrôler l'exécutif dans leur application.

Le deuxième problème, c'est qu'il est vrai qu'on n'a pas besoin d'aller au parlement pour s'inscrire dans l'opposition, mais pour le faire, il eut fallu d'abord être un parti politique selon la loi. Or, depuis le 17 mars 2019, les "partis" d'opposition – FCBE, USL, RB aile Soglo, RE, PCB – n'ont plus d'existence légale²⁵. Suite aux dernières irrégularités relevées par le ministre de l'Intérieur, lesdites formations politiques ont eu des réactions différentes. Seul le parti FCBE a organisé une assemblée générale extraordinaire pour opérer les corrections demandées par l'autorité ministérielle. Mais il n'a pas eu de

²³ La nouvelle Charte des partis politiques exclut les alliances de partis ou groupes de partis.

²⁴ Article 2 de la Loi N° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant Statut de l'opposition.

²⁵ Dans cette note d'analyse, nous utilisons néanmoins le terme « opposition » pour désigner ces acteurs. D'ailleurs, dans le vocabulaire des acteurs publics, ils sont toujours politiquement identifiés comme tel même s'ils n'ont plus d'existence légale.

retour de la part de cette dernière²⁶. Les autres n'ont pas trouvé de fondement aux reproches qui leur étaient faits par le ministère. Il en est ainsi par exemple de l'USL à qui le ministre reproche entre autres d'avoir comme président d'honneur²⁷ une personne condamnée par la CRIET à une peine afflictive et infamante au mépris de l'article 13 de la Charte des partis politiques²⁸. Cette observation est réfutée par le parti au motif que la condamnation n'est pas encore définitive étant donné qu'il y a un recours en cassation devant la Cour suprême. Le parti rappelle en outre que l'intéressé bénéficie d'un sursis à exécution de la condamnation de la CRIET, décidé par la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples²⁹.

Mais quelle que soit leur réaction aux observations du ministre, tous les partis d'opposition s'en sont remis à l'article 22 de la Charte des partis politiques qui dispose que « si à l'expiration d'un délai de deux (02) mois après le dépôt de la déclaration, aucune notification de conformité ou de non-conformité n'est parvenue au parti politique concerné, le dossier de déclaration administrative de constitution est réputé conforme à la loi ». Sur ce fondement, lesdits partis concluent à leur existence juridique après les deux mois de silence du ministre de l'Intérieur³⁰. Ils lui ont d'ailleurs notifié cela par exploit d'huissier³¹. Toutefois, les articles 23 et 24 de la Charte des partis politiques prescrivent une suite à la procédure après les deux mois de silence. Il s'agit de la formalité de publication au journal officiel et de la délivrance par le ministre de l'Intérieur du récépissé définitif sous huitaine après réception de deux exemplaires du JO. Ce n'est qu'en cas de silence du ministre au terme de ces huit jours que le parti acquiert tacitement la personnalité juridique³². A ce jour, aucun des partis suscités n'ayant encore fait la formalité de publication au journal officiel, il serait difficile de conclure qu'ils disposent de personnalité juridique.

Aujourd'hui, seul un parti nouvellement créé se réclame officiellement de l'opposition : la FCDB qui n'a été créée qu'à la faveur de la réforme du système partisan et qui n'a jamais été surprise en train de frontalement critiquer le gouvernement. C'est dire que **juridiquement**, il n'existe aujourd'hui – à part la FCDB – aucun parti opposition politique en face du pouvoir en place. Ni au parlement, ni en dehors. Un dialogue de sourd se déroule même entre l'administration et lesdits "partis". Ces derniers réclament au ministère de l'Intérieur leurs récépissés ; celui-ci se terre dans un mutisme. On ne sait donc quand la situation de ces "partis" se régularisera. On ne sait même pas si elle se régularisera dans le cadre des lois

²⁶ Propos du Secrétaire national adjoint à l'Economie numérique du parti FCBE, Laurent De-Laure Faton au Café politique organisé par la Fondation Friedrich Ebert le 25 juin 2019 sur « l'engagement politique des jeunes au Bénin ».

²⁷ Sébastien Germain Ajavon.

²⁸ Courrier du ministre de l'Intérieur adressé à l'USL le 21 février 2019.

²⁹ Conférence de presse de l'USL le 22 février 2019.

³⁰ Pour ce qui concerne FCBE, confère les propos du Secrétaire national adjoint à l'Economie numérique du parti, Laurent De-Laure Faton au Café politique organisé par la Fondation Friedrich Ebert le 25 juin 2019 sur « l'engagement politique des jeunes au Bénin ».

³¹ *Ibid.*

³² Article 24 de la Charte des partis politiques.

actuelles ou si la révision de la Charte des partis politiques et du Code électoral souhaitée par le président de la République³³ interviendra avant. Après les deux mois sans réponse du ministre de l'Intérieur, il revient désormais auxdites formations de faire la démarche vers la direction de publication du journal officiel pour voir la réponse qui leur sera servie. En définitive, c'est donc un imbroglio politico-juridique dont on peut difficilement imaginer l'issue.

En clair, il faut dire que le Bénin se retrouve actuellement dans un système politique sans opposition véritable. A l'Assemblée nationale, la législature installée le 16 mai 2019 joue sur les mots, le Bloc républicain se déclarant de la minorité parlementaire – qui n'est pas l'opposition – tout en soutenant l'action gouvernementale. Hors de l'Assemblée nationale, la figure partisane de l'opposition est inexistante. Mais la situation persistera-t-elle ainsi jusqu'à la fin du mandat de cette législature ? Rien n'est moins sûr.

En effet, le parlement béninois a bien souvent été marqué par le phénomène de la transhumance politique, les députés pouvant opérer des allers-retours entre la mouvance présidentielle et l'opposition au gré de leurs intérêts politiques, financiers etc. Ce phénomène longtemps décrié n'a pas pu être réglé par la réforme du système partisan. C'est vrai que cette législature a comme particularité qu'elle ne dispose d'aucune opposition, mais il n'est pas totalement exclu qu'elle en génère en cours de mandat. Deux échéances en vue peuvent contribuer à cela. Il s'agit des élections municipales, communales et locales de 2020 et de l'élection présidentielle de 2021. Avec un président de la République dont la côte de popularité est en souffrance³⁴, les tractations préélectorales peuvent conduire certains députés à transhumer vers l'opposition. C'est dire que l'harmonie actuellement affichée peut s'avérer très fragile.

2- La coopération interparlementaire

Comme de coutume, la huitième législature désigne en début de mandat, ses représentants dans les parlements régionaux. En effet, l'Assemblée nationale du Bénin est membres du Comité interparlementaire de l'UEMOA, du Parlement de la CEDEAO, du Parlement panafricain et de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Elle y désigne donc ses représentants. Le Bénin a même pris l'habitude de jouer d'importants rôles dans ces instances. Plusieurs fois déjà président ou vice-président de l'APF³⁵ ou encore du CIP-UEMOA³⁶, le Bénin a souvent réussi à rayonner dans ces instances internationales grâce au crédit que lui confère son statut de pionnier et de berceau de la démocratie en Afrique. Forts de la bonne

³³ Message à la nation du président de la République Patrice Talon suite au processus électoral d'Avril 2019, Cotonou, le 20 mai 2019.

³⁴ Le taux d'abstention élevé des dernières élections législatives peut justifier cette assertion.

³⁵ Dieudonné Kenneth Agnidozan, L'apport du parlement béninois au fonctionnement de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Mémoire pour l'obtention du Diplôme du Cycle 2 de l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature, Octobre 2014, 86 p.

³⁶ Le député béninois Janvier Yahouédéou en a été le vice-président au titre de la législature précédente.

réputation démocratique qui les précède, les députés béninois ont toujours marché têtes hautes dans les instances régionales. Désormais, ils y marcheront peut-être, si ce n'est têtes baissées mais au moins différemment, face aux regards inquisiteurs, aux commentaires et taquineries malencontreux de leurs collègues en raison des conditions très controversées de leur élection.

Bien sûr, ils pourront se prévaloir des principes de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat pour imposer leur présence dans des instances comme le CIP-UEMOA, le Parlement de la CEDEAO ou le Parlement panafricain. Si ces parlements régionaux n'ont émis aucun avis sur la situation béninoise, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie quant à elle, a indiqué dans un communiqué que « conformément à la Déclaration de Bamako, les autorités politiques de l'APF demandent à ce que tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, participent à la vie politique nationale et soient tous deux représentés dans les instances francophones. Le Bénin, modèle de démocratie sur le continent, doit préserver l'acquis indéniable qu'est la contribution de l'opposition au fonctionnement des institutions »³⁷. Exprimant son « inquiétude d'un risque de recul démocratique »³⁸, l'APF a appelé « au respect du pluralisme politique et de l'État de droit »³⁹. Elle a ajouté qu'elle « suivra avec la plus grande attention l'évolution de la situation dans ce pays.

En somme, le véritable impact que pourrait avoir la situation actuelle est plus symbolique que réel. Les députés issus de ces élections profiteront de leurs avantages au sein des instances régionales. C'est l'image du Bénin qui prendra le coup. Il restera à voir si ce coup n'a pas un coût qui dépasse le périmètre de l'Assemblée nationale. Autrement dit, le financement international des projets du programme d'action du gouvernement – dont le troisième Compact du Millenium Challenge Account ou d'autres accords – pourrait-il être mis en balance avec la persistance d'un parlement exclusif dans le dispositif institutionnel du pays ? En fait, en arrière-plan de cette interrogation se cache à peine celle de la légitimité de ce parlement.

B- La remise en cause de principes démocratiques

La huitième mandature de l'Assemblée nationale est-elle légitime ? C'est une question qui fait débat depuis le 28 avril 2019. Le faible taux de participation à son élection et par conséquent le fort taux d'abstention, sont au cœur de la polémique. En démocratie, la légitimité/représentativité des gouvernants est un principe important. Tout comme celui de la séparation des pouvoirs. Deux principes qui sont désormais mis à rude épreuve.

³⁷ Communiqué de presse de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le 22 mai 2019.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

I- La très faible représentativité du parlement

On avait l'habitude d'entendre dans les médias, dire à propos d'élections dans tel ou tel autre pays en Afrique ou ailleurs, que le véritable enjeu serait le taux de participation. Pour la première fois, des élections au Bénin post-Conférence nationale, avaient aussi pour seul enjeu le taux de participation⁴⁰. Celui-ci a été l'objet de moult spéculations au vu du contexte des législatives de 2019 tenues sans la participation de plusieurs partis dont ceux de l'opposition écartés pour des raisons administratives.

Signes de l'inédit : l'intervention singulière, la veille du scrutin, du Directeur général de la Police républicaine invitant les citoyens aux urnes car la force publique leur assurerait la sécurité⁴¹ ; ou encore cette séquence médiatique hors du commun dans laquelle la décision de voter ou pas d'un professeur engagé contre le processus électoral exclusif⁴² a fait l'objet de manœuvres manipulatoires⁴³... Résultat : « un scrutin morne boudé par les électeurs »⁴⁴. Malgré l'évolution en deux temps du taux de participation,

⁴⁰ Voir notamment : Le Point, « Élections législatives : tempête sur la démocratie béninoise » : https://www.lepoint.fr/afrique/elections-legislatives-tempete-sur-la-democratie-beninoise-25-04-2019-2309532_3826.php, publié le 25 avril 2019, consulté le 7 juin 2019 ; La mission d'observation électorale de l'Union Africaine a aussi relevé dans ses « conclusions préliminaires » que le « taux de participation [...] était le principal enjeu de ces élections législatives » (p.5) ; ou encore que « De l'ouverture à la clôture du scrutin, la MOEUA a constaté un faible engouement populaire qui s'est traduit par l'absence de files d'attente dans les postes visités où en moyenne 386 personnes étaient inscrites sur la liste électorale » (p.6). Rapport disponible sur le site web de l'UA : <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/36552-pr-conclusions-preliminaires-de-la-moeua-pour-des-elections-legislatives-du-28-avril-2019-au-benin.pdf> ; consulté le 7 juin 2019.

⁴¹ Déclaration à la presse du Directeur général de la Police républicaine le 25 avril. Extrait : « [...] Je voudrais, au nom de la Police républicaine, inviter l'ensemble de nos compatriotes à se rendre en toute quiétude à leurs bureaux de vote dimanche prochain pour s'acquitter de leur devoir civique dans le calme et la discipline. En tout état de cause, la Police républicaine, comme elle le fait déjà, veillera à leur sécurité partout sur le territoire national, pendant et après le vote. » Intégralité de la déclaration disponible sur le site de la Direction générale de la police républicaine : <https://www.dgpr.bj/2019/04/27/declaration-du-dgpr-a-loccasion-des-elections-legislatives-davril-2019/>, publiée le 27 avril 2019 ; consulté le 5 juin 2019.

⁴² Victor Topanou, professeur de science politique à l'Université d'Abomey-Calavi, a, à travers, maints écrits et interventions sur les médias, dénonce le caractère exclusif des élections et appelé le président de la République aller au bout de la recherche de consensus pour repêcher les partis d'Opposition dans le processus électoral. Voir notamment : Victor Topanou, « Bénin : sortir de l'impasse après l'échec de la « mission Houngbédji, l'article 68 » : <https://lanouvelletribune.info/2019/04/sortir-de-limpasse-apres-lechec-de-la-mission-houngbedji-larticle-68/>, publié le 2 avril 2019, consulté le 03 juin 2019.

⁴³ Le vendredi 26 avril, dernier jour de la campagne électorale, Victor Topanou, professeur de science politique à l'Université d'Abomey-Calavi est reçu en audience par le chef de l'Etat à son palais selon un compte rendu vidéo diffusé par la télévision nationale et repris sur la page Facebook de la présidence de la République. La séquence vidéo montre le professeur, répondre aux questions d'un journaliste, à la fin de l'entrevue avec le chef l'Etat. Il lui est notamment demandé s'il irait « accomplir son devoir civique » le dimanche 28 avril. Réponse de l'hôte du président de la République entendue dans la vidéo : « Je vous donnerai rendez-vous à mon centre de vote et vous verrez à ce moment-là si je l'accomplirai ou pas... Je vote à la Mairie de Calavi ». Mais le texte accompagnant la vidéo dans la publication sur la page officielle mentionne que le professeur a « invité tout le peuple béninois à se rendre aux urnes pour accomplir leur devoir citoyen dans le cadre des législatives du dimanche 28 avril ». Cette phrase n'a jamais été entendue dans les propos diffusés du professeur. Quelques instants après, la publication est modifiée amputée de la phrase citée supra. La fin de l'histoire se saura au lendemain du scrutin, le lundi 29 avril quand le professeur Topanou invité d'une émission politique « 100% Bénin » sur la chaîne Sikka TV, a affirmé : « Je ne suis pas allé voter. Non seulement mes candidats n'étaient pas en lice mais ceux qui l'étaient, je ne les connaissais pas ».

⁴⁴ Rfi, « Législatives au Bénin : revue de presse au lendemain du scrutin » : <http://www.rfi.fr/afrique/20190429-legislatives-benin-revue-presse-scrutin>, publié le 29 avril 2019, consulté le 3 juin 2019.

d'abord selon la CENA, puis selon la Cour constitutionnelle, le pourcentage des électeurs ayant voté n'a pas dépassé les 27%. Une première depuis l'amorce du renouveau démocratique !

Même en l'absence d'un taux minimum de participation exigible pour conclure de la validité d'un scrutin, le bon sens commande de s'arrêter un instant sur la représentativité – exprès choisissons-nous de ne pas parler de légitimité pour éviter un débat sans fin – d'un parlement constitué par les voix de 27% du corps électoral.

Le système électoral appliqué pour la désignation des députés béninois, c'est la représentation proportionnelle⁴⁵ dont l'objectif est de permettre à chaque partie du territoire de se faire représenter au parlement par les députés qu'elle aura choisis. Par conséquent, chaque député est le délégué réel d'un territoire donné avant que la fiction juridique ne fasse de lui le représentant de toute la nation, le « mandat impératif » étant déclaré nul⁴⁶. Même si une lecture plus réaliste de cette disposition permet d'en atténuer la rigueur⁴⁷.

Aux législatives du 28 avril 2019, des parties réelles du corps électoral n'ont même pas eu la possibilité d'exprimer leurs suffrages. Selon la CENA, il s'agit de 39 arrondissements dans lesquels le vote n'a pas eu lieu en raison de divers incidents⁴⁸. 39 arrondissements sur 546, soit un taux de 7,15%. C'est l'équivalent de plusieurs circonscriptions électorales. A titre de comparaison, la commune de Djougou qui seule constitue une circonscription électorale⁴⁹ dans le cadre des élections législatives compte 12 arrondissements. La commune de Cotonou, plus grosse pourvoyeuse de députés à l'Assemblée nationale – soit neuf sièges – fait 13 arrondissements et deux circonscriptions électorales.

Même en l'absence de précisions sur la population électorale des arrondissements dans lesquels le vote n'a pu avoir lieu, il n'est pas risqué d'avancer que les députés de la 8^{ème} législature sont étrangers aux électeurs

⁴⁵ Elle constitue avec le système du scrutin majoritaire (à un tour), les deux systèmes électoraux les plus répandus dans les démocraties. La représentation proportionnelle adoptée par le législateur béninois n'est donc pas une spécificité béninoise. Selon plusieurs auteurs, en l'occurrence l'Américain Robert Dahl, la représentation proportionnelle est conçue « pour établir un lien étroit entre la proportion des suffrages recueillis par un parti et la proportion des sièges qu'il détient au parlement ». Ce système opposé au scrutin majoritaire est plus à même de « respecter le principe d'équité » selon Dahl. Voir Robert Dahl, *De la démocratie*, Paris, Nouveaux Horizons, 2001, p. 126. Voir aussi Maurice Duverger, « Les différents systèmes électoraux » in *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, (Coll. Thémis), 1963, pp. 106-115.

⁴⁶ Article 81 de la Constitution : « Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul ».

⁴⁷ Voir à ce sujet, Konrad Adenauer Stiftung, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Cotonou, COPEF, juillet 2009, pp 117-119.

⁴⁸ ORTB, « Voici les grandes tendances des résultats selon la CENA », <https://ortb.bj/index.php/redac-web/legislatives-2019/item/9470-legislatives-2019-voici-les-grandes-tendances-des-resultats-selon-la-cena>.

⁴⁹ Cette commune élit deux députés selon le découpage électoral en vigueur.

desdits arrondissements. Le « lien direct entre les députés et les citoyens dont ils sont les représentants »⁵⁰ est difficilement repérable en l'occurrence.

Sur le taux de participation au plan national, le chiffre inédit de 27,16% obtenu en 2019 interpelle aussi au regard d'une réforme importante du système électoral béninois : l'introduction du seuil de représentativité de 10% au plan national pour valider l'obtention d'un siège au niveau de la circonscription électorale. L'objectif de ce filtre introduit dans le code électoral est, selon ses initiateurs, de permettre la formation de grands partis politiques à assise véritablement nationale. Soit ! Mais la réforme n'a pas été éprouvée lors des dernières élections du fait du faible nombre de listes en compétition. Là n'est pas le débat. Celui-ci ne situe pas non plus sur la pertinence d'une telle réforme qui tend à dénaturer le système de la représentation proportionnelle... Le débat se trouve dans l'incohérence entre l'objectif proclamé d'avoir des partis à ancrage national par l'obligation des 10% de suffrages et la décision de valider un scrutin n'ayant mobilisé que 27% des électeurs.

Il est vrai que la Cour constitutionnelle juge souverainement de la validité du scrutin et qu'en l'occurrence, elle a validé le vote du 28 avril malgré tout... Mais il ne sera pas illogique de penser que le juge électoral aurait pu s'intéresser à un fait : la faible participation électorale au regard de son impact sur la représentativité des députés déclarés élus pour l'ensemble de la nation. Plusieurs d'entre eux, ont du reste, semblé, par des déclarations diverses lors de leur entrée en fonction, avoir le triomphe modeste⁵¹ s'ils n'appellent pas carrément le nouveau parlement à s'investir dans la « restauration de la confiance » avec le peuple, les forces politiques, et la société civile⁵²...

⁵⁰ Konrad Adenauer Stiftung, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Cotonou, COPEF, juillet 2009, pp 117-119, *op cit*.

⁵¹ Le député élu sur la liste Bloc Republicain, Nassirou Bako-Arifari a par exemple déclaré à la fin de la cérémonie d'installation du nouveau parlement, selon des propos rapportés par les médias : « Nous ne méritons pas plus que ceux qui ne sont pas présents aujourd'hui » avant d'ajouter que la 8^{ème} législature doit « créer une passerelle de dialogue entre le peuple et les nouveaux députés » (Cf : Banouto, « Bénin - Assemblée nationale : Arifari Bako fait profil bas » : <https://www.banouto.info/article/politique/20190516-bnin-assemble-nationale-arifari-bako-fait-profil-bas/>, consulté le 7 juin 2019.) Un discours somme toute à rebours des propos d'élus du même camp qui soutiennent que l'opposition n'a pas voulu aller aux élections ou encore qu'elle n'a pas su bien préparer ses dossiers...

⁵² Le discours de Louis Vlavonou président de l'Assemblée nationale, élue le vendredi 17 mai 2019 était aussi teinté de modération. Extrait : « [...] Comme vous vous en doutez, je prends les rênes de la huitième législature dans un contexte assez spécial. Contexte spécial en ce que l'issue du processus électoral d'avril dernier laisse un arrière-goût à une certaine frange de notre peuple. [...] Nos délibérations doivent nous rendre témoignages à travers des lois de bonne facture et un contrôle régulier de l'action gouvernementale. Une proximité avec notre base est aussi un gage de respect à ce peuple qui a besoin d'être rassuré. [...] ». Plus d'un mois après, à l'occasion de son investiture, Louis Vlavonou a encore saisi l'occasion solennelle pour tenir un discours au ton conciliant. Extrait : « Les électeurs nous ont envoyé des messages que nous ne saurions ignorer. Par-delà les appréciations partisans qui grossissent ou minimisent tel ou tel aspect de la réalité nationale, il reste que les conditions de déroulement du scrutin législatif imposent des comportements nouveaux et appellent de notre part une recherche constante des conditions de restauration de la confiance. Celle-ci a été ébranlée, en effet par des incompréhensions dont la persistance pourrait nuire à la cohésion sociale et à l'unité nationale [...]. Pour diverses raisons, des forces politiques n'ont pu prendre au scrutin. Elles en éprouvent de légitimes frustrations, sources de clivage dans notre société. Le parlement ne saurait rester indifférent devant une telle situation. Aussi devons-nous examiner le plus tôt possible les initiatives à prendre pour renouer le dialogue avec les acteurs politiques et ce, dans un climat de sérénité retrouvée. J'y consacrerai tout le temps qu'il faudra, car en la matière, aucun sacrifice ne sera de trop. Par L'ampleur des bulletins nuls, certains de nos compatriotes, qui se sont rendus

Si la faible participation à ces élections remet en cause l'ancrage national des élus, quelle signification revêt la forte abstention ? Quel en aurait été le résultat si le scrutin du 28 avril était un référendum pour ou contre les élections sans l'opposition ? Oui ? Non ? Le taux d'abstention répond. Plus de 70% des électeurs convoqués n'ont pas voté. Pour diverses raisons au nombre desquelles on a pu citer les menaces de violence et les incidents survenus le jour du scrutin. Mais l'observation de plus près du vote dans les villes où aucune perturbation n'a été notée permet de confirmer le choix délibéré de nombre de Béninois de s'abstenir. Si « la participation électorale est considérée comme l'un des traits les plus caractéristiques de la bonne santé d'un régime démocratique »⁵³, de quoi l'abstention électorale est-elle le trait ? En tout cas, tout sauf un signe de soutien au processus électoral ! L'ampleur de la défiance, largement au-dessus de la proportion de votants (plus du double) mérite une analyse approfondie. Quel aura été le sort de cette majorité silencieuse ? Flouée !

Pourtant, quelques années après l'instauration du nouvel ordre issu de la Conférence nationale, Philippe Noudjènoumè se montrait déjà préoccupé par la participation électorale au Bénin et ailleurs en Afrique où l'expérience démocratique venait de commencer : « l'élection compétitive constitue un critère essentiel de la démocratie. Mais l'élection pour jouer ce rôle doit refléter les aspirations de la majorité de la population. Les récentes expériences en Afrique n'incitent pas à l'optimisme. Au Bénin on a assisté à 37% d'absentéisme au référendum et 48% aux législatives. [...] Ailleurs en Afrique c'est des fois 75% d'abstention comme on l'a connu au Burkina. »⁵⁴.

L'abstention, sujet de débat dans les démocraties occidentales en proie à une crise de la démocratie représentative devient aussi un problème politique au Bénin après ces élections auxquelles une large majorité a jugé inutile d'apporter sa caution. On n'oubliera pas les bulletins nuls assumés. Proportion non négligeable de la majorité contestataire. Elle s'est exprimée par dépit. Elle aussi, flouée.

dans les postes de vote, ont élevé ainsi une protestation citoyenne dont nous devons prendre la mesure. Il s'agit d'électeurs qui ont fait le déplacement mais n'ont pu trouver des listes de candidats ou des candidats qui bénéficient de leur confiance. Par le niveau inhabituel des abstentions, les électeurs n'ont guère approuvé ou compris les choix qui leur sont proposés. Il est vraisemblable que les causes de tous ces comportements soient multiples. L'appel au boycott, la nouveauté du système partisan, la restriction des dépenses de campagne, le climat d'insécurité répandu dans le pays, les intimidations et autres ont leur part dans une explication sérieuse. Quelles qu'en soient les causes, il est de notre devoir de député d'avoir une écoute attentive des préoccupations des populations, de celles des organisations de la société civile et de la diaspora afin de rassurer tout un chacun et rétablir la confiance en nos institutions [...] ».

⁵³ Anne Muxel, « Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 23 (dossier : la citoyenneté) - février 2008, disponible sur le site du Conseil constitutionnel français : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/abstention-defaillance-citoyenne-ou-expression-democratique>, consulté le 1^{er} juin 2019.

⁵⁴ Philippe Noudjènoumè, *La démocratie au Bénin (1988-1993) : bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 185.

Les chiffres de la CENA permettent de supputer que les bulletins nuls représentent environ 5% des votes. Elle avait annoncé un taux de participation de 22,99%⁵⁵ calculé sur la base des suffrages exprimés, n'étant pas habilitée à apprécier le caractère nul des bulletins déclarés comme tels par les agents électoraux comme l'expliquera plus tard la vice-présidente de l'institution dans un communiqué⁵⁶. Ce serait donc essentiellement avec les bulletins nuls que la Cour constitutionnelle parvient au taux de 27,12% dans sa première proclamation du 2 mai⁵⁷ puis à 27,16% à l'issue d'une rectification définitive opérée avec l'ajout des chiffres en provenance de 6 arrondissements de la 10^{ème} circonscription électorale (communes de Glazoué, Savè et Ouèssè), l'un des foyers des violences électorales⁵⁸ dans le centre du Bénin. Les chiffres de cette circonscription en disent d'ailleurs long sur l'ampleur de l'abstention⁵⁹.

Au vu de ces données pour le moins extraordinaires, on doit oser se demander de qui la 8^{ème} législature tient sa légitimité entre la majorité non votante et la minorité ayant exprimé ses suffrages. Il est clair qu'il est de loin préférable que la majorité eût élu ladite législature plutôt qu'une minorité en soit la source.

2- L'effritement du principe de la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est un principe sacro-saint de la démocratie⁶⁰. Elle prône la non collusion entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'Assemblée nationale est conçue pour être une institution de contre-pouvoir. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que la Constitution du 11 décembre 1990 en fait l'institution chargée du contrôle de l'action gouvernementale⁶¹. Mais bien souvent, cette volonté du

⁵⁵ ORTB, « Législatives 2019 : voici les grandes tendances des résultats selon la CENA », disponible à l'adresse : <http://ortb.bj/index.php/redac-web/legislatives-2019/item/9470-legislatives-2019-voici-les-grandes-tendances-des-resultats-selon-la-cena>, publié le 1^{er} mai 2019, consulté le 7 juin 2019.

⁵⁶ Voir : La Nouvelle Tribune, « Bénin : La CENA s'explique sur les bulletins nuls » : <https://lanouvelletribune.info/2019/05/benin-la-cena-sexplique-sur-les-bulletins-nuls/>, publié le 2 mai 2019, consulté le 7 juin 2019.

⁵⁷ ORTB, « Législatives 2019 : voici les résultats de la Cour constitutionnelle », disponible à l'adresse : <http://ortb.bj/index.php/redac-web/legislatives-2019/item/9473-legislatives-2019-voici-les-resultats-de-la-cour-constitutionnelle>, publié le 3 mai 2019.

⁵⁸ Les violences survenues dans cette région du Bénin vont de la dénonciation violente de l'exclusion de l'Opposition des élections, à des protestations post-électorales en passant par la perturbation du vote le jour du scrutin. Voir notamment : Le Monde, « L'armée tire à balles réelles » : au Bénin, affrontements entre militaires et manifestants » disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/06/14/au-benin-l-armee-tire-a-balles-reelles-les-violences-sont-extremes_5476343_3212.html, publié le 14 juin 2019, consulté le 26 juin 2019.

⁵⁹ Inscrits : 169 115 ; Procuration : 1 ; Emargements : 18 492 ; Dérogations : 404 ; Votants : 18 896 ; Participation : 11,17% ; Bulletins nuls : 905 Suffrages exprimés : 17 991 ; Pourcentage de bulletins nuls : 4,79% ; Union progressiste : 8 943 voix, soit 49,71% avec un (1) siège sur trois (03) ; Bloc républicain : 9 048 voix, soit 50,29% avec deux (02) sièges sur trois (03) (Cf Décision EL 19-030 du 23 mai 2019).

⁶⁰ Publiée d'abord par John Locke au XVII^{ème} siècle, puis systématisée plus tard par Montesquieu au XVIII^{ème} siècle, la séparation des pouvoirs combat l'absolutisme, la concentration entre les mains d'une seule personne incarnant une institution, tous les pouvoirs – de faire la loi, d'appliquer la loi et de trancher les litiges – au sein de l'Etat. Le principe, étudié par plusieurs auteurs, a donné lieu à d'autres thèses comme la spécialisation et l'indépendance des pouvoirs sans oublier l'équilibre des pouvoirs. Voir à ce sujet : Ibrahim D. Salami et Diane O. Melone Gandonou, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Editions CedAT, 2014, p. 60.

⁶¹ Article 113 de la Constitution du 11 décembre 1990.

constituant se trouve bafouée par le jeu de la majorité parlementaire. C'est ainsi que depuis trois ans, l'Assemblée nationale s'est transformée en passoire de toutes initiatives de loi portées par le pouvoir⁶². Il en était ainsi malgré la présence d'une minorité opposante dont le plus grand succès aura été de bloquer par deux fois la révision de la Constitution⁶³. Maintenant que l'opposition parlementaire n'existe même plus, il est évident que le parlement – huitième législature – renforcera davantage son statut d'arrière-cour du pouvoir exécutif. A ce dernier, plus rien ne peut désormais résister.

Mais la collusion entre l'exécutif et les institutions ne s'arrêtera pas au niveau du parlement. Elle est déjà soupçonnée et dénoncée en ce qui concerne la Cour constitutionnelle présidée par l'ancien Ministre de la Justice du Gouvernement du président Patrice Talon. Elle le sera avec d'autres institutions. Ce sera le cas de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dont trois membres sont désignés par le bureau de l'Assemblée nationale. Il faut être lucide pour dire que même la présence de l'opposition au parlement n'aurait pas empêché la mouvance présidentielle de désigner les siens à ces postes si elle contrôle le bureau de l'Assemblée nationale. Mais les élections législatives ayant été organisées sans la participation des opposants, l'on ne peut jamais deviner si l'opposition aurait été minoritaire ou majoritaire si elle y avait pris part. L'autre institution au sein de laquelle le parlement désigne des représentants, c'est la Haute Cour de Justice. Six de ses membres sont désignés par l'Assemblée nationale. Ici, ce n'est pas le bureau qui désigne, mais c'est la plénière conformément à la configuration politique du parlement. Toutes les tendances devraient donc s'y retrouver. Mais l'opposition étant désormais absente du parlement, il va sans dire que ce sont uniquement des députés de la majorité parlementaire identique à la majorité présidentielle qui siègeront à la Haute Cour de Justice. Une juridiction devant laquelle de nombreuses personnalités politiques, notamment de l'opposition sont poursuivies⁶⁴. Déjà composée de six membres de la Cour constitutionnelle désignée par le pouvoir et présidée par une personnalité proche du pouvoir, elle recevra désormais six députés pro-gouvernementaux. Les critiques sur son impartialité se verront renforcées.

D'autres institutions non constitutionnelles pourraient également se retrouver dans des situations peu confortables. C'est le cas du Conseil d'Orientation et de Supervision de la Liste électorale permanente

⁶² Il importe de préciser que cela ne constitue un fait inédit dans l'histoire politique du Bénin. Ce même reproche a été fait à d'autres législatures comme par exemple la cinquième.

⁶³ Une première tentative initiée par le Président de la République pour une réforme globale des institutions avec principalement l'instauration d'un mandat présidentiel unique de six (06) ans, a été bloquée au parlement à l'étape de la prise en considération le 4 avril 2017. Un an plus tard, la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement a introduit une proposition d'amendement constitutionnel qui franchira l'étape de la prise en considération avant d'échouer à la phase de l'adoption. Les deux votes intervenus le 5 juillet à l'Assemblée nationale. L'échec de l'adoption parlementaire de la révision ouvrait la voie à un référendum auquel le président de la République renoncera.

⁶⁴ Il s'agit des anciens ministres Valentin Djènontin, Aboubacar Yaya, Fatouma Amadou Djibril et Simplicie Dossou Codjo dont l'autorisation de poursuite devant la Haute Cour de Justice a été accordée par le parlement le 13 septembre 2018. Il leur est reproché des infractions diverses commises pendant qu'ils étaient ministres sous l'ancien président Boni Yayi. Tous sont membres du parti FCBE, Valentin Djènontin en est d'ailleurs le secrétaire exécutif national. Plusieurs des mis en cause ne résident plus au Bénin depuis plusieurs mois.

informatisée (COS-LEPI). Une nouvelle mandature censée être installée en juillet 2019, a finalement été installée en septembre. La liste électorale dont elle aura supervisé les travaux de mise à jour servira aux élections municipales, communales et locales de 2020. Une autre sera installée en juillet 2020 et le résultat de ses travaux servira à l'élection présidentielle de 2021. Si les choses restent en l'état, aucun membre de l'opposition ne sera représenté dans cette structure chargée d'actualiser la liste électorale. Ce sont les députés qui sont désignés dans ces structures suivant l'équilibre entre la majorité (5 membres) et la minorité (4 membres)⁶⁵. Aujourd'hui, les deux sont du même camp et soutiennent l'action du gouvernement. C'est là un premier niveau de suspicion, d'accusations de fraude et de compromission de la transparence des prochaines élections.

Il faut souligner que les analyses ci-dessus sont faites dans le cadre de l'ordre constitutionnel actuel. Avec un parlement monocolore, on n'est aujourd'hui à l'abri de rien. Pas même d'une révision précipitée et sans débat de la Constitution. Au cas où cela adviendrait, certaines données de cette analyse pourraient changer. Mais dans tous les cas, le fond de l'analyse restera, en ce sens qu'une telle réforme constitutionnelle dans un tel contexte ne fera que renforcer le pouvoir des gouvernants actuels et par conséquent leur influence sur les institutions de la République. Dans tous les cas, le Bénin est – sauf extraordinaire – parti pour assister à l'exercice d'un parlement complice de l'exécutif et parfois, sinon souvent en porte-à-faux avec l'opinion publique qu'il est censé représenter.

II- Un régime de l'exceptionnel

Le parlement de la 8^{ème} législature défie toutes les lois de la démocratie, notamment par l'absence radicale de l'opposition. Cette violence contre la démocratie peut être préjudiciable à la paix et à la cohésion sociale. La crise de la démocratie, crise du droit (A), appelle un droit de crise (B).

A- L'imprévu non encadré

Après avoir évoqué dans un premier temps les limites de l'application du droit en situation de crise, nous évoquerons les inconnus imprévisibles qu'il est possible de redouter à la lumière de cette situation.

⁶⁵ Il faut ajouter que le Directeur général de l'INSAE et le Directeur général du service national de l'état civil sont également membres du COS-LEPI en plus des 9 députés désignés par l'Assemblée nationale.

I- Les limites ou inapplicables du droit dans la crise

Les règles juridiques sont normalement applicables ou sont faciles d'application en situation normale. Leur mise en œuvre est problématique dans les situations exceptionnelles de crise. Si l'on sort des frontières juridiques, si l'on est dans une zone de non-droit, alors, le droit se révèle limité, insuffisant, sans solutions, si lui-même n'avait pas prévu initialement les situations considérées. La situation de crise grossit ainsi les traits de la fragilité de l'édifice juridique béninois ; et cette crise du droit peut conduire à une crise du régime politique, de l'Etat, de l'Etat de droit et de l'Etat de droit démocratique. Les ressources du droit se trouvent dès lors inapplicables. L'espace politique béninois n'est plus en effet constitué par la dialectique « mouvance-opposition », caractéristique du système démocratique ; cette dialectique a laissé place à une autre, « autocratie-résistance » ; car, de façon objective, la démocratie est agonisante.

La configuration de la 8^{ème} législature de l'Assemblée nationale est inédite et étrange. Si elle avait été le résultat du respect des règles électorales et d'une vraie compétition électorale, le droit aurait été applicable ; même là, il ne serait pas exclu de trouver des ajustements ou aménagements, la démocratie résidant aussi dans les pratiques ; c'est une forme de société et le plus important, doit être les conditions du vivre-ensemble. Le droit n'est d'ailleurs pas « cet absolu dont souvent nous rêvons »⁶⁶. En situation de crise, le droit est donc inapplicable. Cette inapplication du droit ne sera pas perçue comme une pathologie du système juridique ; elle n'est pas non plus consubstantielle à l'ordre juridique ; elle est plutôt exigée par les nécessités de la paix.

La 8^{ème} législature est en effet le fruit d'un processus électoral biaisé, avec à l'arrivée, un parlement comprenant uniquement des « partis voulus, créés et mis sur orbite » par le président de la République. L'application de ce droit parlementaire (organisation, fonctionnement de l'Assemblée nationale, procédures législatives, contrôle parlementaire, règlement administratif, règlement financier, etc.) sans quelque aménagement ou ajustement risque de préjudicier la paix sociale.

2- Les inconnus imprévisibles

Et maintenant, quelle sera la suite ? Bien malin qui pourra prédire la suite des événements après qu'il a été possible pour un pouvoir de faire installer toute une institution constitutionnelle selon son goût ! Après la Cour constitutionnelle monocolore, voici le parlement monocolore au cœur d'un système démocratique normalement pluraliste tel que voulu par la Conférence nationale de février 1990.

⁶⁶ Jean Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2014, p. 487.

Mais, en fait, la Conférence est-elle toujours la référence du système politique béninois ? Jusque-là, la démocratie béninoise ne jurait que par le consensus historique de 1990. Ce temps est révolu avec l'installation d'un nouvel ordre : la seule volonté du Prince. La remise en cause des acquis de la Conférence, notamment la démocratie pluraliste, était une extrémité intolérable. Maintenant que cela s'est réalisé, on est en droit de craindre que plus rien n'arrête les ardeurs d'un régime aux ambitions de pouvoirs illimités⁶⁷.

Si la digue que devrait constituer une opposition politique contre les abus inhérents à tout pouvoir est rompue, le boulevard semble en effet dégagé pour le Prince. Qui pourra l'arrêter dans sa furie ? Quelles limites se fixera-t-il ? « Un pouvoir illimité est de nature à corrompre les esprits de ceux qui le détiennent »⁶⁸. Mais alors, que reste-t-il au pouvoir en place au Bénin pour installer la « convergence institutionnelle »⁶⁹ chère au président Patrice Talon ? Plus rien ! Le parlement monocolor semble être la pièce manquante ; elle est désormais jointe au système. Qui résistera à une telle machine ?

En réalité, il y a davantage de questionnements que de réponses suscités par le succès de l'installation d'un *parlement étrange*⁷⁰. Ceux qui ont peur ont leurs raisons. Ceux qui s'attendent à tout ont aussi raison. Le « piège fatal »⁷¹ tient ses victimes. Et les incertitudes non appréhendées mais redoutées n'augurent pas d'une délivrance sans casses...

L'une de ces incertitudes redoutées, c'est aussi la réaction imprévisible du peuple... ou de sa grande majorité qui ne se retrouve pas dans ce parlement. Sa réaction pourrait dépendre de l'attitude humble ou zélée de cette législature. L'humilité exige de celle-ci qu'elle se garde d'engager en vase clos certaines réformes certes utiles, peut-être même urgentes, mais trop importantes pour être conduites par un parlement sans opposition. Le zèle – de trop ? – serait d'engager dans la même dynamique une révision constitutionnelle sans l'apaisement de la tension politique, sans un dialogue national inclusif et sans un consensus hors du parlement autour des points de la révision⁷². Ces quelques précautions donne déjà le ton du régime de l'exceptionnel que le Bénin pourrait expérimenter avec l'installation d'un *parlement étrange*.

⁶⁷ Expédit Ologou, « Sortir de la passion de l'illimité » : <https://lanouvelletribune.info/2019/05/crise-electorale-2019-sortir-de-la-passion-de-lillimite/>, publié le 7 mai 2019, consulté le 7 juin 2019.

⁶⁸ Propos de William Pitt, homme d'Etat britannique, cité par R. Dahl, *De la démocratie*, Paris, Nouveaux Horizons, 2001, p. 71.

⁶⁹ Expression employée pour la première fois par le chef de l'Etat à la cérémonie d'échanges des vœux de nouvel an le 16 janvier 2018 avec les membres des institutions de la République.

⁷⁰ Voir Expédit Ologou, « Le parlement du Bénin: une affaire à suivre » : <http://www.ciaaf.org/position-paper/le-parlement-du-benin-une-affaire-a-suivre/>, publié le 6 juin 2019.

⁷¹ Voir Expédit Ologou (coordonné par), *Législatives 2019 au Bénin : le piège fatal ?*, Cotonou, CiAAF, avril 2019, 50 p. ; Thierry Bidouzo, « La sortie de la crise électorale : ce qu'il ne faut pas faire... ! », Cotonou, CiAAF, juin 2019, 3 p.

⁷² Thierry Bidouzo, « La sortie de la crise électorale : ce qu'il ne faut pas faire... ! », *op. cit.*

B- Des solutions non juridiques en faveur de la paix ?

Face à la situation déplorée de toutes parts, à l'intérieur comme à l'international, par la mouvance comme par l'opposition, par les politiques comme par les non politiques... , quelles options s'imposent en terme de solutions alternatives ? Plusieurs scénarios peuvent être imaginés. Nous les aborderons tout en mettant l'accent sur leurs limites.

I. Les possibilités d'une démocratie alternative

« Bien plus que les textes, les mécanismes institutionnels de fonctionnement et les formes procédurales, la démocratie est une forme de société »⁷³. La démocratie n'existe que si elle est pratiquée. Elle ne doit donc pas être fixe ou figée, mais mouvante, fluctuante et évolutive en fonction des considérations qui tiennent compte du vivre-ensemble et qui priorisent le destin collectif. Le Bénin a inventé la conférence nationale souveraines qui a ouvert la voie aux processus de démocratisation en Afrique noire francophone ; et là, presque dos au mur, puisant dans son ingénierie, il a les moyens et les ressources d'inventer une démocratie d'un autre type ; ou plus exactement, une nouvelle approche de mise en œuvre de la démocratie. La démocratie est un principe universel, dont les règles, les traditions sont connues et acceptées. Il ne s'agit donc pas de vider la démocratie de sa substance, de la dénaturer ; il ne s'agit pas de parler d'une démocratie « à la béninoise » ou « à l'africaine » ; il s'agit, tout en restant plus que jamais attaché à la liberté, l'égalité, la dignité humaine, les droits de l'homme, l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, etc., de trouver de nouvelles modalités de mise en œuvre de la démocratie, la situation de crise l'exige. Une démocratie de responsabilité et de solidarité. Ce que Jo Spiegel appelle, « démocratie d'élaboration et d'implication »⁷⁴. Démocratie d'élaboration pour mieux décider et démocratie d'implication pour mieux agir ensemble. La représentation ne consiste pas à déléguer à une personne ou à quelques-uns le pouvoir de décider de tout, mais plutôt d'animer le processus de décision. La grammaire démocratique doit ainsi être aboutie. D'abord, les représentants doivent se mettre à l'écoute des situations, ensuite, poser le débat pour libérer les positions, oppositions et frustrations, puis, coproduire les idées, étape essentielle, décisive avant l'ultime étape de la décision. Il faut aller vers les gens, recueillir leurs préoccupations, discuter ensemble des formes de consultations, de débats, d'élaboration, de délibération ; transformer les préoccupations en réalisations, du moins, donner une suite, même négative. Peut-être, ces discussions pourront se matérialiser par un référendum populaire, afin d'introduire dans la Constitution, la possibilité d'interaction réciproque entre

⁷³ Thierry Bidouzo, « La sortie de la crise électorale : ce qu'il ne faut pas faire... ! », *op. cit.*

⁷⁴ Jo Spiegel, « Reconstruire la démocratie », Entretien, in *Etudes, Hors-série, La politique. Crise et désir de renouveau*, 2016, p. 153.

l'Exécutif et le Législatif, notamment celle de la dissolution. Le régime présidentiel actuel, ferait ainsi place à un régime semi-présidentiel ou parlementaire.

Dans les faits, ce sera une situation inédite et d'exception comme en a assez généré ce parlement. Il s'agira d'associer dans un cadre de dialogue franc et inclusif les acteurs de l'opposition à la gouvernance parlementaire. Cela suppose une discussion préalable avec ces derniers sur les importants projets et propositions de lois avant leur vote en plénière à l'Assemblée nationale. Ce cadre de discussion n'est pas identique aux séminaires parlementaires organisés souvent par l'Assemblée nationale pour discuter des projets et propositions de lois. Ce n'est pas non plus exactement la même chose que les séminaires ouverts aux acteurs politiques non parlementaires qu'organise le parlement et dont les conclusions ne se transforment pas forcément en lois. D'ailleurs, la réforme du système partisan a eu à faire l'objet d'un séminaire du genre, ouvert à toutes les tendances politiques présentes ou non à l'Assemblée nationale. Pourtant, elle s'est finalement révélée comme l'une des réformes politiques les plus crisogènes du Bénin du renouveau démocratique. Associer l'opposition non parlementaire à la gouvernance parlementaire, c'est lui donner la parole et tenir compte de ses observations dans les délibérations de la Commission des lois. C'est rechercher avec elle le consensus sur les projets et propositions de lois importants. Ce n'est pas une formalité procédurale à remplir. C'est une démarche informelle qui doit produire des résultats formels.

Mais l'accomplissement de ce scénario n'est pas gagné d'avance. Il impose des préalables importants. Le premier, c'est un dialogue national franc, inclusif et apaisé. C'est ce à quoi le président de la République semble appeler dans son message à la nation du 20 mai 2019⁷⁵. Seulement, les conditions de ce dialogue sont loin d'être remplies. L'opposition n'a pas digéré ce qu'elle considère comme son exclusion des élections législatives et continue de réclamer l'annulation du scrutin du 28 avril pour sa reprise dans un cadre inclusif. Pour l'opposition, si dialogue il doit avoir, ce sera donc sur les conditions de reprise des élections. Par contre, la mouvance n'est plus à ce niveau. Le président de la République a déjà déclaré la fin du processus électoral. Il y a donc une incompatibilité des objectifs poursuivis, ce qui constitue un plomb dans l'aile du dialogue.

Un dialogue ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des différentes parties. Ce qui est loin d'être acquis. Mais même dans le cas où le principe de dialogue serait acquis sur un objectif commun, encore faudra-t-il s'assurer de ce que les différentes parties s'y engagent de bonne foi et dans un état d'esprit qui favorise les

⁷⁵ Extrait du discours télévisé du chef de l'Etat le 20 mai 2019 : « Conscient que nul ne devra manquer au chantier de construction de notre pays, j'inviterai très prochainement toute la classe politique pour des échanges directs, francs et constructifs au profit de notre bien commun, le Bénin »

concessions. Si les conditions dudit dialogue sont les mêmes que celles qui ont présidé à la recherche du consensus demandé par le chef de l'Etat le 6 mars 2019⁷⁶, elles produiront le même résultat : l'échec.

A supposer que le consensus soit trouvé autour de l'objet du dialogue, que le principe d'associer l'opposition à la gouvernance parlementaire soit acquis, l'on n'est pas sorti de l'auberge pour autant. D'autres préoccupations s'imposent encore : dans quel cadre l'opposition pourrait-elle être consultée ? ; dans quelle mesure et à quel seuil ses observations pourraient-elles être prises en compte ? ; sur quel type de projets ou propositions de loi faudrait-il la consulter ? Ces questions resteront en suspens et pourront être discutées lors de l'hypothétique dialogue. L'autre préoccupation que soulève ce scénario, c'est l'attitude éventuelle du parlement composé exclusivement de députés de la mouvance. Jusqu'ici, ils ont opposé les lois – crisogènes mais lois quand même – à toutes demandes de compromis politique. Il n'est pas exclu qu'ils adoptent la même attitude quand le compromis ne les arrangerait pas sur tel ou tel projet ou proposition de loi. En fait, rien ne les oblige légalement à accepter un consensus.

2. Une nouvelle conférence nationale ?

Le moment serait-il venu d'organiser une nouvelle Conférence nationale ? C'est en fait ce que réclame depuis plusieurs années le Parti Communiste du Bénin qui parle d'Assises nationales. Le gouvernement du président Boni Yayi lui avait opposé une fin de non-recevoir. Désormais dans l'opposition, ses anciens collaborateurs formulent au sein du Front pour le Sursaut Patriotique⁷⁷, la même requête. Une requête à laquelle le président Patrice Talon oppose à son tour une fin de non-recevoir. Dans un entretien télévisé sur les chaînes nationales le jeudi 11 avril 2019, il s'interroge sur la nature de ces assises : contraignantes ou consultatives ? C'est en fait la vraie difficulté de cette proposition. Ces assises seront-elles souveraines pour prendre des décisions qui auront une force exécutoire comme ce fut le cas pour la Conférence nationale des forces vives de février 1990 ? Seront-elles consultatives c'est-à-dire sans forces exécutoire mais pouvant produire des recommandations à l'endroit des différents acteurs ? Dans le premier cas, le gouvernement ne sera pas et n'est pas prêt à prendre le risque de sa chute. Le président de la République se demande d'ailleurs sur quelle base constitutionnelle il pourrait convoquer lesdites assises⁷⁸. Dans le second cas, il est inutile de gaspiller les ressources publiques pour organiser des assises dont les résultats ne seront utiles que pour les calendes grecques.

⁷⁶ La deuxième rencontre entre le président de la République et une partie de la classe politique après celle du 25 février 2019 pour la recherche de compromis en vue d'élections inclusives

⁷⁷ Le FSP est un regroupement d'acteurs de la société civile et de l'opposition politique qui critiquent l'action du gouvernement du président Patrice Talon.

⁷⁸ *Ibid.*

En effet, l'organisation d'une nouvelle Conférence nationale, c'est le scénario le plus improbable. Aussi improbable que la condition de sa convocation. En fait, pour en arriver là, il faut au préalable que le pouvoir en place accepte de fléchir, de faire marche arrière pour rechercher des solutions alternatives. Or, la marche du pouvoir fonce plutôt droit devant, contre vents et marrées. Aucune discussion, aucune pression, aucune prise de conscience tardive ne le fera reculer. Pour que se réalise un tel repli du pouvoir et que s'organise une nouvelle Conférence nationale, il faudra d'abord remplir les conditions identiques à celles de 1989 : la révolution populaire.

Conclusion : les leçons d'une crise inédite

Trop tôt sans doute pour conclure et pour tirer les leçons de cette crise ; d'ailleurs, elle est toujours en cours. Le plus important, est de ne pas se complaire dans la situation de fait. La démarche démocratique exige de réinventer les pratiques démocratiques afin de les adapter à l'inédit que nous traversons. Dans ce laboratoire, la démocratie doit être un enjeu de transformation individuelle, sociale et collective. Il faut ainsi la faire renaître et l'inscrire dans un processus de construction, où elle doit être lente, interactive et édifiante. « Lente, parce qu'il faut prendre le temps de la maturation pour aller au fond du sujet et en appréhender la complexité, l'altérité et la durée. (...) interactive, par le biais de rendez-vous réguliers entre représentants et représentés. Edifiante, afin de permettre à un habitant qui participe au processus décisionnel de passer du je au nous, du particulier au général, et de l'immédiat au long terme »⁷⁹.

⁷⁹ Jo Spiegel, « Reconstruire la démocratie », Entretien, in *Etudes, Hors-série, La politique. Crise et désir de renouveau*, 2016, p. 153.

Références bibliographiques

I- Ouvrages

- Carbonnier Jean, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2014.
- Dahl Robert, *De la démocratie*, Paris : Nouveaux Horizons, 2001, 200 p.
- Konrad Adenauer Stiftung, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Cotonou : Editions COPEF, juillet 2009.
- Noudjènoumè Philippe, *La démocratie au Bénin (1988-1993) : Bilan et perspectives*, Paris : L'Harmattan, 1999
- Salami Ibrahim D. et Gandonou Diane O. Melone, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Editions CedAT, 2014.

II- Articles et Réflexions

- Bidouzo Thierry, « La sortie de la crise électorale : ce qu'il ne faut pas faire... ! », Cotonou, CiAAF, juin 2019.
- Duverger Maurice, « Les différents systèmes électoraux » in *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, (Coll. Thémis), 1963, pp. 106-115.
- Muxel Anne, « Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ? », *Cahiers du conseil constitutionnel n° 23* (dossier : la citoyenneté) - février 2008, disponible sur le site du Conseil constitutionnel français : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/abstention-defaillance-citoyenne-ou-expression-democratique>, consulté le 1^{er} juin 2019
- Ologou Expédit (coordonné par), *Législatives 2019 au Bénin : le piège fatal ?*, Cotonou, CiAAF, avril 2019, 50 p.
- Ologou Expédit, « Le parlement du Bénin : une affaire à suivre » : <http://www.ciaaf.org/position-paper/le-parlement-du-benin-une-affaire-a-suivre/>, publié le 6 juin 2019.
- Ologou Expédit, « Sortir de la passion de l'illimité » : <https://lanouvelletribune.info/2019/05/crise-electorale-2019-sortir-de-la-passion-de-lillimite/>, publié le 7 mai 2019, consulté le 7 juin 2019.
- Spiegel Jo, « Reconstruire la démocratie », Entretien, in *Etudes*, Hors-série, La politique. Crise et désir de renouveau, 2016.

- Topanou Victor, « Bénin : sortir de l'impasse après l'échec de la « mission Houngbédji, l'article 68 » : <https://lanouvelletribune.info/2019/04/sortir-de-limpasse-apres-lechec-de-la-mission-houngbedji-larticle-68/>, publié le 2 avril 2019, consulté le 03 juin 2019.

III- Mémoire

- Agnidozan Dieudonné Kenneth, *L'apport du parlement béninois au fonctionnement de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*, Mémoire pour l'obtention du Diplôme du Cycle 2 de l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature, Octobre 2014, 86 p.

IV- Lois

- Loi N° 2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques en République du Bénin.
- Loi N° 2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral en République du Bénin.
- Loi N° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant Statut de l'opposition.
- Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

V- Décisions de la Cour constitutionnelle

- Décision EL 19-001 du 1er février 2019.
- Décision EL 19-030 du 23 mai 2019.
- Proclamation des résultats des élections législatives du 28 avril 2019 par la Cour constitutionnelle.

VI- Documents administratifs

- Communiqué de presse de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le 22 mai 2019.

VII- Déclarations

- Communiqué de GERDDES AFRIQUE publié le 9 mai 2019.

- Conclusions préliminaires de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour les élections législatives du 28 avril 2019 en République du Bénin, publiées le 30 avril 2019, <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/36552-pr-conclusions-preliminaires-de-la-moeua-pour-des-elections-legislatives-du-28-avril-2019-au-benin.pdf> ; consulté le 7 juin 2019.
- Conférence de presse du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Sacca Lafia au sujet des violences électorales le jour des élections législatives, le 28 avril 2019.
- Déclaration à la presse du Directeur général de la Police républicaine le 25 avril 2019, <https://www.dgpr.bj/2019/04/27/declaration-du-dgpr-a-loccasion-des-elections-legislatives-davril-2019/>, publiée le 27 avril 2019 ; consulté le 5 juin 2019.
- Discours d'investiture du président de l'Assemblée nationale, huitième législature, prononcé le 17 mai 2019 à l'Hémicycle.
- Message à la nation du président de la République Patrice Talon suite au processus électoral d'Avril 2019, Cotonou, le 20 mai 2019.
- Plateforme électorale des OSC du Bénin, Une élection qui n'honore pas le Bénin, Déclaration préliminaire suite aux élections législatives du 28 avril 2019, publiée le 29 avril 2019, 7 pages.

VIII- Presse numérique

- Banouto, « Bénin-Assemblée nationale : Arifari BAKO fait profil bas » : <https://www.banouto.info/article/politique/20190516-bnin-assemble-nationale-arifari-bako-fait-profil-bas/>, consulté le 7 juin 2019.
- Bénin Web TV, Retour sur les hics, les chocs et les flops des législatives 2019 au Bénin, <https://beninwebtv.com/amp/2019/05/dossier-retour-sur-les-hics-les-chocs-et-les-flops-des-legislatives-2019-au-benin/>, consulté le 7 juin 2019.
- Hind Talha, Boni Yayi et Nicéphore Soglo gazés par la police à Cotonou, <http://www.yeclo.com/boni-yayi-et-nicephore-soglo-gazes-par-la-police-a-cotonou/>, consulté le 8 juin 2019.
- La Nouvelle Tribune, « Bénin : La CENA s'explique sur les bulletins nuls » : <https://lanouvelletribune.info/2019/05/benin-la-cena-sexplique-sur-les-bulletins-nuls/>, publié le 2 mai 2019, consulté le 7 juin 2019.

- Le Monde, « L'armée tire à balles réelles » : au Bénin, affrontements entre militaires et manifestants » disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/06/14/au-benin-l-armee-tire-a-balles-reelles-les-violences-sont-extremes_5476343_3212.html , publié le 14 juin 2019, consulté le 26 juin 2019.
- Le Point, « Élections législatives : tempête sur la démocratie béninoise » : https://www.lepoint.fr/afrique/elections-legislatives-tempete-sur-la-democratie-beninoise-25-04-2019-2309532_3826.php, publié le 25 avril 2019, consulté le 7 juin 2019.
- ORTB, Législatives 2019 : voici les grandes tendances des résultats selon la CENA, disponible à l'adresse : <http://ortb.bj/index.php/redac-web/legislatives-2019/item/9470-legislatives-2019-voici-les-grandes-tendances-des-resultats-selon-la-cena>
- ORTB, « Législatives 2019 : voici les résultats de la Cour constitutionnelle », disponible à l'adresse : <http://ortb.bj/index.php/redac-web/legislatives-2019/item/9473-legislatives-2019-voici-les-resultats-de-la-cour-constitutionnelle>, publié le 3 mai 2019.
- Rfi, « Législatives au Bénin : revue de presse au lendemain du scrutin » : <http://www.rfi.fr/afrique/20190429-legislatives-benin-revue-presse-scrutin>, publié le 29 avril 2019, consulté le 3 juin 2019.

IX- Audiovisuel

- Emission « 100% Bénin » du 29 avril 2019 sur la chaîne Sikka TV.
- Entretien de Victor Topanou suite à son audience avec le président de la République le 26 avril 2019.
- Entretien télévisé du président de la République du 11 avril 2019, diffusé sur les chaînes nationales ORTB, Canal 3 Bénin, Golfe TV Africa, E-Télé.
- Message du président de la République à la cérémonie d'échanges des vœux de nouvel an le 16 janvier 2018 avec les membres des institutions de la République.

Table des matières

Le Civic Academy For Africa's Future	04
Les auteurs	06
Résumé	08
Sommaire	10
Sigles et abréviations	12
Introduction : un processus électoral truffé d'inédits	14
I- Un parlement aux implications inédites	17
A- Les implications juridico-politiques	17
I- Le sort de l'opposition	18
2- La coopération interparlementaire	20
B- La remise en cause de principes démocratiques	22
I- La non représentativité du parlement	22
2- L'effritement du principe de la séparation des pouvoirs	26
II- Un régime de l'exceptionnel	28
A- L'imprévu non encadré	29
I- Les limites ou les inapplications du droit dans la crise	29
2- Les inconnus imprévisibles	30
B- Des solutions politiques en faveur de la paix ?	31
I- Les possibilités d'une démocratie alternative	31
2- Une nouvelle conférence nationale ?	33
Conclusion	35
Références bibliographiques	36
Table des matières	40

Dépôt légal n° II620 du 16 septembre 2019
Bibliothèque Nationale du Bénin, 3^{ème} trimestre