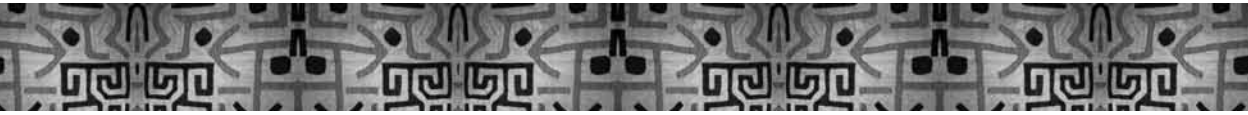


# Bénin

## Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de « Renouveau démocratique »

DOCUMENT DE RÉFLEXION



Une étude d'AfriMAP  
et de  
l'Open Society Initiative for West Africa

Par Gilles Badet

2010



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2010, Open Society Initiative for West Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:

l'Open Society Initiative for West Africa

ISBN: 978-1-920355-39-5

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP

President Place

1 Hood Avenue/148 Jan Smuts Ave

Rosebank, South Africa

[info@afriMAP.org](mailto:info@afriMAP.org) [www.afriMAP.org](http://www.afriMAP.org)

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)

BP 008

Dakar-Fann

Sénégal

[www.osiwa.org](http://www.osiwa.org)

Maquette et impression: COMPRESS.dsl, Afrique du Sud

# Table des matières

|   |   |           |
|---|---|-----------|
|   | Introduction  | 1         |
| 1 | <b>Adopter une démarche globale de révision de la Constitution</b>              | <b>3</b>  |
| 2 | <b>Renforcer les mécanismes de contrepoids</b>                                  | <b>4</b>  |
| 3 | <b>Promouvoir l'égalité de la citoyenneté béninoise</b>                         | <b>5</b>  |
| 4 | <b>Réformer urgemment le système électoral</b>                                  | <b>6</b>  |
| 5 | <b>Rationaliser le système partisan et renforcer le statut de l'opposition</b>  | <b>8</b>  |
| 6 | <b>Renforcer les modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement</b> | <b>10</b> |
| 7 | <b>Parachever le processus de décentralisation</b>                              | <b>12</b> |
| 8 | <b>Renforcer l'appropriation nationale de l'aide au développement</b>           | <b>13</b> |
|   | Conclusion  | 14        |



# Introduction

Il y a vingt ans, le Bénin a organisé du 19 au 28 février 1990 une conférence nationale regroupant autour des institutions publiques, les représentants de toutes les sensibilités politiques, couches sociales et regroupements professionnels. Convoquée par un régime marxiste pris en étau par une bureaucratie étatique incapable de faire face à la crise économique aigue de la fin des années 1980, la « Conférence des forces vives de la nation » avait pour but de faire le bilan de l'état de la gouvernance dans le pays au cours des trente premières années de l'indépendance. Elle visait surtout à jeter les bases d'un nouveau pacte national de la démocratie et de l'état de droit au Bénin. La conférence de 1990 a eu un tel succès que de nombreux autres pays de l'Afrique francophone confrontés aux mêmes défis de constitutionnalisme et de gouvernance démocratique ont essayé d'en reproduire le format et la formule. On peut donc dire que la conférence nationale du Bénin constitue l'événement fondateur des processus de démocratisation dans une bonne partie des pays africains.

Au Bénin même, la Conférence de 1990 a clairement sonné l'ère du renouveau démocratique dont le pays jouit des fruits depuis 20 ans. Aux changements répétés et inconstitutionnels de régimes politiques au cours des 30 premières années de l'indépendance a désormais succédé un régime politique stable enraciné dans un solide fondement constitutionnel. Depuis le début du renouveau démocratique en 1990, le Bénin a organisé quatre élections présidentielles, quatre élections législatives, deux élections communales et municipales et une élection locale. Les différentes élections présidentielles ont rendu possible une culture d'alternance pacifique telle que le pays a déjà compté trois différents Présidents de la République entre 1990 et 2009. Les paysages médiatique, associatif, syndical et partisan attestent un climat de grande liberté. Les droits et libertés sont protégés et généralement respectés. La société civile est très active et a fait montre de son dynamisme par, notamment, des actions citoyennes visant à participer à la lutte contre la corruption, à la défense de la Constitution et à une plus grande fiabilité des listes électorales. L'exercice des libertés publiques est également garanti grâce au bon fonctionnement des institutions créées pour jouer le rôle de contre poids et de surveillance sur les institutions démocratiques traditionnelles. La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication a, à son actif, un bilan honorable de la garantie de la liberté de la presse et de veille à un accès équilibré de toutes les forces politiques aux médias publics. La Cour constitutionnelle a probablement fait plus que toute autre institution pour surveiller le respect des droits et libertés garantis dans la Constitution tout en arbitrant avec professionnalisme les conflits entre institutions politiques.

Toutefois, la fondation sur laquelle la participation politique et la démocratie au Bénin sont bâties demeure fragile. Comme souligne dans le rapport *Bénin : démocratie et participation à la vie politique – une évaluation des 20 ans du « Renouveau démocratique »* (rapport principal) d'où le présent document de réflexion est tiré, les 20 années du « Renouveau démocratique » ont été émaillées de crises politiques et sociales qui ont souligné l'urgente nécessité de renforcer le cadre constitutionnel et les institutions de la participation politique au Bénin. Bien que les crises successives aient toutes été réglées, pour l'instant, par des voies constitutionnelles et légales, elles ont mis en évidence l'hypertrophie de la Cour constitutionnelle et la fragilité des procédures et mécanismes de règlement judiciaire des conflits politiques, et électoraux en particulier.

Un autre domaine qui mérite des réformes urgentes est celui de l'équilibre des pouvoirs et du rôle des organes politiques de contre poids. Le multipartisme intégral, caractérisé par l'absence d'un parti dominant, a longtemps constitué un atout potentiel pour le système politique béninois. L'émiettement du paysage partisan, combiné avec le système électoral, ont empêché la possibilité d'une majorité automatique en faveur du Président de la République. Cela n'a toutefois pas tourné à l'avantage du Parlement. Ce dernier a généralement été incapable d'exercer un contrôle effectif sur l'exécutif, en partie à cause du fossé de plus en plus large de l'expertise des deux organes.

La célébration de vingt ans de pratique démocratique donne à la société béninoise l'occasion de s'interroger sur les forces et faiblesses du système politique et démocratique en place depuis la conférence nationale. Dans ce cadre, plusieurs initiatives de réforme ont été lancées au cours des trois dernières années. Des organisations de la société civile ont lancé à partir de 2007 une campagne visant à formuler des propositions concrètes pour une révision de la Constitution de 1990. La même année, le gouvernement a chargé une commission d'experts indépendants de proposer des réformes du système électoral. Toujours en 2007, le Bénin a achevé le processus d'autoévaluation de sa gouvernance dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Le gouvernement a ensuite mis en place en 2009 un comité d'experts indépendants chargés de conseiller sur les grands axes d'une révision de la Constitution.

Il ressort, toutefois, du rapport complet qu'au-delà de la Constitution et du système électoral, c'est dans pratiquement tous les domaines de la participation politique et de la démocratie que des changements profonds sont nécessaires. Les réformes devraient donc être conduites de manière holistique dans l'esprit de la Conférence des forces vives de la nation, plutôt que par pièces détachées à travers des commissions *ad hoc*.

Le présent document a l'ambition de modestement contribuer aux réflexions en vue d'une telle stratégie de réformes. Bien que ses conclusions et recommandations résultent du rapport *Bénin : démocratie et participation à la vie politique – une évaluation des 20 ans du « Renouveau démocratique »*, ce document de réflexion n'en est pas un résumé. Il est donc recommandé de lire le rapport complet pour une analyse plus détaillée des défis auxquels le système de gouvernance démocratique béninois est confronté.

# 1. Adopter une démarche globale de révision de la Constitution

Des efforts de révision constitutionnelle en cours depuis 2007 offrent la première occasion depuis 1990 de consolider le cadre constitutionnel en vue du renforcement d'une participation politique de qualité. La Constitution béninoise adoptée en 1990 de manière démocratique, consensuelle et participative est en phase avec les principales normes internationales ratifiées par le Bénin dans le domaine des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique. Elle prévoit un exécutif fort avec toutefois des contre poids qui ont, à date, fonctionné de façon relativement satisfaisante. Parmi les institutions de contrepois, la Cour constitutionnelle a joué un rôle important comme organe protecteur des droits fondamentaux et comme organe de régulation.

Le consensus qui a caractérisé l'adoption de la Constitution béninoise impose d'adopter la démarche la plus participative possible pour sa révision. Aussi, convient-il de faire les propositions suivantes :

- L'Assemblée nationale qui est désormais saisie du projet de loi de révision de la Constitution introduit par le gouvernement doit exiger la publication de la version initiale du rapport des experts sur les réformes constitutionnelles envisageables au Bénin et prendre ce rapport comme base du travail. Il vaudrait mieux, après une vingtaine d'années de pratiques de la Constitution, se donner le temps d'une réforme globale de ce qui mérite d'être réformée plutôt que de copier la plupart des provisions, qui appellera à de nouvelles réformes dans peu de temps.
- La période 2010–2011 caractérisée par une campagne électorale précoce par rapport aux échéances électorales (présidentielles et législatives) du premier trimestre 2011 et une certaine crispation des relations politiques n'offre pas le contexte idéal pour des discussions apaisées et consensuelles sur les réformes constitutionnelles pertinentes. Il vaut mieux reporter les discussions relatives à la réforme constitutionnelle au deuxième trimestre 2011, soit en début des mandats présidentiel et législatifs. Cela permettrait par ailleurs d'éviter les risques d'instrumentalisation du processus en cours et faire en sorte que les autorités politiques qui initient et/ou qui interviennent dans l'initiative de révision constitutionnelle ne soient pas taxées de vouloir bénéficier des réformes qui en découlent (prolongation de mandats parlementaires en cours, levée de la limitation des mandats du Président de la République en exercice, renforcement inopportun et conjoncturel des pouvoirs de l'exécutif ou de ceux du législatif, etc.).

Une popularisation du rapport des experts doit être organisée aussi bien par les députés que par les organisations de la société civile afin de permettre à toutes les institutions de la République, prises en tant que telles, y compris le gouvernement (qui n'est qu'une institution parmi d'autres dans ce processus), à tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, à toute association ou ONG, ainsi qu'à toute autre personne physique ou morale qui le souhaite, de faire parvenir ses observations motivées à une commission *ad hoc* chargée d'élaborer une version

finale d'un texte consensuel qui pourrait être soumise aux parlementaires vers la fin 2011 pour adoption. Compte tenu de non adoption de la loi organique sur le référendum, du caractère technique des révisions souhaitées et des difficultés de couverture des charges financières relatives aux votations, il est en effet préférable d'emprunter la voie parlementaire de révision de la Constitution.

## 2. Renforcer les mécanismes de contrepoids

La structure monocéphale du pouvoir exécutif paraît satisfaisante. Compte tenu du fait que l'histoire politique mouvementée qu'a connue le pays était parfois liée aux conflits entre les deux têtes de l'exécutif, le fait que le pouvoir exécutif prévu dans la Constitution de 1990 soit dirigé par une seule autorité est apprécié. Cet arrangement ouvre la voie à la possibilité pour le Président de la République de nommer une personne (Premier ministre ou ministre d'État) pour coordonner l'action gouvernementale sans que cette personne n'exerce les attributions de chef de gouvernement réservées au Président de la République. Ceci dit, le système accuse un déséquilibre des pouvoirs trop évident en faveur de l'exécutif dont la capacité d'influence sur les autres pouvoirs est trop forte. Le chef de l'État et chef du gouvernement participe de manière trop importante à la désignation des responsables des institutions de contrepoids. Son rôle à cet égard devrait être considérablement atténué.

Il est donc recommandé que le Président de la Cour suprême ne soit plus nommé par le Président de la République, mais qu'il soit désormais désigné par ses pairs, membres de cette institution.

De même, la nomination des membres de la Cour constitutionnelle est aujourd'hui réduite aux choix effectués par le Président de la République et par le Bureau de l'Assemblée nationale. Ce système de nomination invite le risque que l'ensemble des membres de la Cour constitutionnelle soient désignés par la même tendance politique en cas de domination du Bureau de l'Assemblée nationale par les partisans du chef de l'État. Une telle possibilité est dangereuse compte tenu du rôle de plus en plus important que la Cour joue en matière d'arbitrage des conflits politiques. Il faudrait donc confier à la plénière de l'Assemblée nationale le soin de désigner les membres de la Cour constitutionnelle, par un vote qualifiée – 2/3 par exemple – et ajouter la possibilité pour les facultés publiques de droit, l'union nationale des magistrats et l'ordre des avocats, d'élire un ou plusieurs des leurs à la haute juridiction. De même, la possibilité donnée à l'exécutif et au Parlement de procéder au renouvellement du mandat des membres de la Cour est une entorse à l'indépendance des juges. Il faudrait prévoir un mandat long, non renouvelable de 9, ou 12 ans, ou un mandat à exercer jusqu'à une certaine limite d'âge – soixante quinze ans par exemple. Un renouvellement partiel des membres fera aussi gagner l'expérience acquise par certains aux nouveaux arrivants, or tel que les textes le prévoient aujourd'hui, il n'est pas impossible qu'une nouvelle mandature de la Cour constitutionnelle arrive avec la totalité des membres de la juridiction se retrouvant au début de leur premier mandat.

La Cour devrait également jouir de la même autonomie financière que l'Assemblée nationale et le contrôle *a posteriori* de ses dépenses devrait être effectué par la Chambre des comptes de la

Cour suprême pour éviter que le pouvoir exécutif n'exerce des pressions ou chantages sur les juges de la Cour.

Enfin, la Cour constitutionnelle est actuellement victime de son propre succès. Elle a tellement bien joué son rôle de protecteur des droits de l'Homme et de rempart de la démocratie qu'elle est actuellement submergée par des demandes et recours qui menacent de l'étouffer et de la rendre inefficace. Il convient de desserrer l'étau autour de la Cour en confiant une partie de ses compétences aux tribunaux ordinaires. Par exemple, les juges ordinaires pourraient connaître de certains contentieux en matière électorale en premier ressort, quitte à ce que la Cour constitutionnelle connaisse de ces affaires en appel ou en dernier ressort.

Il serait tout aussi important de renforcer l'autonomie de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le président de la HAAC devrait être désigné directement par ses pairs, membres de la HAAC, et non plus par le Président de la République. L'expertise technique de la HAAC devrait aussi être renforcée, par exemple, par l'augmentation du nombre de ses membres désignés par les professionnels des médias. Enfin, le pouvoir d'attribuer les fréquences de diffusion audiovisuelle aux promoteurs privés constitue une condition fondamentale de l'exercice de la liberté de presse et devrait être confiée à la HAAC plutôt qu'à l'exécutif.

### 3. Promouvoir l'égalité de la citoyenneté béninoise

Bien qu'il ne compte pas parmi les pays affectés par des conflits inter-ethniques violents, le Bénin est traversé par des rivalités régionales et ethniques qui marquent fondamentalement sa vie politique et la qualité de la participation des citoyens aux politiques nationales. La participation politique des citoyens est également affectée par des inégalités de genre. Il persiste des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes quoique des progrès notables aient été enregistrés surtout dans la législation. Les lois demeurent toutefois en deçà de la conformité avec les dispositions progressistes de la Constitution et des conventions internationales. Le Bénin applique un système complexe alliant le droit du sol et le droit du sang dans les critères d'octroi de la nationalité d'origine. Mais cette combinaison cache mal des discriminations nées des différences de traitement de la femme par rapport à l'homme dans la législation sur la nationalité.

Le Code de la nationalité béninoise doit être revu pour d'une part, harmoniser certaines de ses dispositions avec la Constitution et les lois électorales et, d'autre part, reconnaître les mêmes droits et imposer les mêmes conditions aux hommes et aux femmes quant à la possibilité d'obtenir ou de donner la nationalité béninoise.

Compte tenu de la fragilité de la construction de la nation béninoise, les acteurs politiques doivent manier la donne ethnique ou régionale avec beaucoup de prudence pour éviter le retour des vieux démons de régionalisme que le pays a connu. Si l'on peut encourager le dosage ethno régional du gouvernement ou de l'ensemble des institutions ou administrations de l'État par exemple, il faudrait dans le même temps éviter autant que possible les pratiques de quota ethnique ou régional qui ne sont prévues par aucune loi mais qui provoquent beaucoup de

frustrations pour les participants aux concours d'entrée dans la fonction publique, par exemple. D'autre part, les membres du gouvernement ou des institutions, administrations, ou entreprises publiques devraient éviter de s'identifier de manière trop ostentatoire à leur département, commune ou village d'origine. Tout ministre, responsable ou membre d'institution de l'État doit pouvoir être reconnu comme fils du pays, où qu'il se trouve.

Si des obstacles juridiques n'existent pas pour empêcher que les femmes, par exemple, participent effectivement aux activités politiques, il semble que des efforts spéciaux, notamment législatifs, soient utiles pour augmenter d'avantage la participation des femmes aux instances de prise de décision. L'Institut de la femme dont le projet de mise en place a été annoncée en début 2010 doit rapidement commencer ses activités afin de faire des recommandations pertinentes à cet effet.

## 4. Réformer urgemment le système électoral

Le cadre juridique des élections au Bénin est caractérisé par une multitude de lois votées, amendées et revues la veille d'un cycle électoral. La mise en œuvre de ces lois est souvent soumise à des exceptions qui les rendent vulnérables à des manipulations politiques. L'organisation des élections depuis 1995 par la Commission électorale nationale autonome (CENA), un organe indépendant du gouvernement, a constitué un développement majeur dans l'évolution de la démocratie béninoise. L'expertise technique et la stabilité institutionnelle attendues de la CENA sont néanmoins menacées par son caractère non permanent. La confusion entre ses compétences et celles de la Cour constitutionnelle en matière de résolution des conflits électoraux est parmi les facteurs qui menacent l'intégrité du processus électoral au Bénin.

L'instabilité de la CENA, organe *ad hoc* créé à l'occasion de chaque élection, ne permet pas de capitaliser les acquis de ses membres. De même, les modifications répétées de lois électorales à chaque élection ne permettent pas non plus leur appropriation par des membres à divers niveaux de la CENA installés souvent dans la précipitation.

La politisation de la CENA sert des intérêts partisans et empêche de tenir compte des critères fixés par la loi tels que la probité, la compétence, l'impartialité et le patriotisme. Cette politisation est consacrée par la Cour constitutionnelle qui a institué « une clé de répartition des membres de la CENA sur la base d'un quota attribué à chaque groupe parlementaire en tenant compte de la configuration politique de l'Assemblée nationale pour que soient représentées toutes les forces politiques ».

La très faible fiabilité des listes électorales est devenue un danger pour la qualité de la participation politique au Bénin. Le système de confection, de contrôle et de mise à jour des listes électorales est très déficient et mérite une réparation urgente et durable. La non exigence de pièce d'identité ou d'identification, due en partie à l'inexistence de l'état civil, est à la base des inscriptions multiples ou frauduleuses de mineurs, d'étrangers et de personnes condamnées. Les déficiences des listes électorales expliquent aussi en partie les multiples insuffisances liées au vote des Béninois de l'extérieur.

Ces faiblesses du système électoral béninois et d'autres détaillés dans le rapport principal ont été identifiés dans nombre d'études dont la plus récente et la plus complète est le rapport remis par la « Commission des juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin » instituée en avril 2007 par le Président de la République. Il est important que le gouvernement et le Parlement s'attèlent à la mise en œuvre des recommandations de cette Commission qui tendent à l'amélioration du système électoral.

En ce qui concerne la CENA, il convient d'en modifier la composition et la structure pour la rendre à la fois pléthorique, moins politisée et plus souple. Conformément aux recommandations de la Commission, les membres de la CENA doivent être réduits à 17 membres nommés (5 pour composer le bureau, 12 coordonnateurs conformément aux 12 départements) avec un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Un tel mécanisme vaudra à la CENA d'être un organe permanent et offrira à l'institution suffisamment de temps pour exécuter, avec moins de risque de les bâcler, toutes les tâches de préparation et d'organisation des élections. L'expérience acquise par les commissaires au cours d'une élection devrait servir à améliorer la qualité des consultations électorales suivantes. Par ailleurs, les commissaires pourront bénéficier d'une formation continue pour l'actualisation et le renforcement de leurs capacités et de leurs expertises, participer à des élections comme observateurs dans d'autres Etats en vue d'améliorer leurs propres prestations.

En ce qui concerne la formation, en particulier, la Commission a noté avec pertinence qu'un amateurisme caractérise le système de formation des formateurs qui se chargent à leur tour de répercuter les connaissances reçues jusqu'au niveau le plus bas des agents des bureaux de vote. La Commission a ainsi recommandé à la CENA de faire désormais appel aux ONG ou experts qualifiés en matière de droit, de démocratie et d'élections – telles que les organisations AFJB, IDH-DQ et WILDAF, et les anciens présidents et secrétaires généraux de CENA ou les anciens membres de la Cour constitutionnelle. La formation devra s'adresser aux démembrés de la CENA aussi bien qu'aux membres des bureaux de vote, aux délégués des candidats ou partis politiques en lice, voire aux agents recenseurs. Des outils pédagogiques sont à élaborer au profit desdits bénéficiaires qui doivent être d'un niveau scolaire minimum de brevet d'études du premier cycle du secondaire.

En ce qui concerne les listes électorales, tous les efforts doivent être faits pour terminer la réalisation de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) avant les législatives et la présidentielle de 2011. Tel doit être l'objectif. Les acteurs politiques devraient s'entendre dès à présent (premier trimestre 2010) pour qu'en décembre 2010, le point de l'évolution de la réalisation de la LEPI soit fait afin de décider de commun accord quel type de liste électorale utiliser pour les échéances de 2011.

Le financement des élections est un sujet de préoccupation grandissant. Les dépenses effectuées par la CENA pour l'organisation des élections présidentielles sont passées de 1.704.115.300 FCFA (US\$ 3,6 millions) en 1996 à 6.832.780.000 (US\$ 14,5 millions) en 2001 avant d'atteindre 12.285.786.000 FCFA (US\$26 millions) en 2006. Pour ce qui est des législatives, les dépenses qui n'étaient que de 1.144.946.900 FCFA (US\$ 2,4 millions) en 1995, se sont élevées à 3.547.262.200 FCFA (US\$ 7,5 millions) en 1999, avant d'atteindre 6.668.200.000 FCFA (US\$14 millions) en 2003.

Il y a donc nécessité de rationaliser les dépenses des élections qui doivent relever de la souveraineté nationale. Un certain nombre de recommandations proposées à cet effet par la Commission vont dans la bonne direction et leur mise en œuvre devraient être considérée pour les élections de 2011. Ces recommandations concernent, notamment : l'établissement d'un bureau de vote pour 500 électeurs au lieu de 300, le couplage des élections et la prévision chaque année d'une dotation sur le budget de l'État à verser dans un compte bancaire spécial ouvert au profit de la CENA. Ce compte peut recevoir l'aide des partenaires au développement. Il reviendra au ministère des Finances de détacher un contrôleur financier auprès de la CENA pour vérifier la régularité des dépenses.

Le système de résolution des conflits électoraux mérite également une révision qui établisse une division plus claire des compétences entre les différents organes de contrôle. La confusion des compétences entre la CENA et la Cour constitutionnelle, en particulier, doit être levée. Il importe de clarifier les attributions de chacune des institutions en confiant la gestion du processus électoral, y compris la publication des résultats provisoires à la CENA et le contentieux électoral à la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la liste des électeurs inscrits doit être transmise à la Cour constitutionnelle deux mois avant le scrutin pour contrôle et publication.

En ce qui concerne le contentieux des élections communales, la loi l'a confié à la Cour suprême et le moins qu'on puisse dire est que ce n'est pas un bon choix. La preuve : Plus d'une année après les élections municipales, communales et locales de 2008, ce contentieux n'est toujours pas vidé. Or, si l'on peut comprendre que sous l'ancien système judiciaire, la chambre administrative de la Cour suprême était la seule juridiction administrative du pays, depuis l'avènement de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, le pays connaît maintenant une organisation de juridictions administratives de la base (tribunal) jusqu'au sommet (Cour suprême). Il serait donc temps que le contentieux des élections municipales, communales et locales soit distribué dans l'ensemble de cet appareil juridictionnel de manière à régler le problème de l'engorgement. On pourrait par exemple considérer que le contentieux des locales (conseils de villages ou de quartiers de villes, unités administratives les plus basses) relève des chambres administratives des tribunaux d'instance, avec possibilité d'appel et de cassation. Le contentieux des communales et municipales pourrait quant à lui relever de la compétence des chambres administratives des cours d'appel avec possibilité de cassation.

## 5. Rationaliser le système partisan et renforcer le statut de l'opposition

Le cadre juridique de définition et de création des partis politiques au Bénin semble moderne et conforme aux standards démocratiques. Mais il n'a pas empêché une atomisation accentuée du paysage politique qui a pu paradoxalement servir d'atout démocratique si l'on sait que les différents présidents de la République, déjà dotés de pouvoirs importants dans le système présidentiel béninois, ont toujours eu du mal à maintenir une majorité automatique à leur profit à l'Assemblée nationale. La composition des partis politiques et leur fonctionnement offrent plus de sujets d'inquiétudes en termes de participation optimale des acteurs politiques au processus

démocratique et au développement socioéconomique du pays et de ses habitants. Le statut de l'opposition contient une longue liste de droits et avantages divers offerts aux partis politiques qui ne se reconnaissent pas dans l'équipe au pouvoir. Il n'a toutefois pas été attractif pour les partis de l'opposition du fait d'abord, qu'il est conditionné en grande partie à la bonne volonté du pouvoir en place, ensuite, qu'il occulte plusieurs aspects des garanties attendues par l'opposition comme les modalités concrètes d'accès aux médias de service public, enfin, parce que certains acteurs politiques, supposés de l'opposition, ne désespèrent pas d'être « associés » à la gestion des affaires par le Président de la République, cette possibilité étant exclue une fois la déclaration d'appartenance à l'opposition faite.

La combinaison du scrutin majoritaire avec le scrutin proportionnel aux élections législatives ajouté à la mise en œuvre des règles actuelles de sanction des partis politiques qui ne participent pas à plusieurs élections législatives successives conduira sans doute à une plus grande clarification du paysage politique. Mais l'objectif ne saurait être de diminuer pour diminuer car c'est la diversité des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et l'impossibilité pour les différents présidents de la République de disposer d'une majorité automatique à l'Assemblée nationale qui permet d'éviter une présidentialisation outrancière du régime politique qui reconnaît déjà d'énormes pouvoirs au Président de la République.

Les règles de création des partis politiques auront une influence sur le degré auquel la composition des partis politiques sera ethnique. De même, on peut mettre les règles — notamment les critères et conditions — de financement des partis politiques à profit pour régler les problèmes liés à une meilleure participation des femmes ou des jeunes aux activités des partis politiques, notamment leur présence en position éligible sur les listes de candidature, les partis faisant le plus d'efforts dans ces domaines pouvant se voir attribuer des fonds plus élevés que ceux versés aux partis moins regardants sur les questions de genre et de mixage de générations.

Il est important de mettre en œuvre rapidement le décret sur le financement des partis politiques pour permettre à ceux-ci de jouer les différents rôles que leur confie la loi, en particulier, l'animation de la vie politique et publique. À terme, il faudra toutefois améliorer aussi bien la Charte des partis politiques que le décret sur le financement des partis politiques de manière à intégrer des critères de couverture géographique diversifiée (s'agissant notamment des militants, des antennes régionales, et des suffrages obtenus), de prise en compte du genre et du mixage générationnel dans les modalités d'octroi de fonds publics aux partis politiques.

L'autre problème important en matière de financement des partis politiques est celui du contrôle de leurs revenus et dépenses, pour éviter tout à la fois les financements occultes de partis politiques et un déséquilibre financier important entre les adversaires politiques. La Chambre des comptes de la Cour suprême devra être dotée de moyens financiers, humains et techniques lui permettant d'assumer les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

La sanction des règles de fonctionnement des partis politiques doit faire l'objet d'une meilleure attention, notamment le fait qu'elles soient gérées par les autorités judiciaires. Les partis politiques qui ne respectent pas la fréquence statutaire de l'organisation des congrès ou assemblées générales doivent pouvoir être sanctionnés sans que ne soit soulevé le grief d'abus de pouvoir de l'administration (et donc, du pouvoir politique en place).

L'autre défi à relever est le renforcement des capacités des militants de partis politiques, non seulement en citoyenneté, mais aussi en matière de problèmes et solutions liés aux défis sociaux, économiques et culturels auxquels doit faire le pays, ses localités, le continent africain et le monde, car ce sont ces militants qui sont appelés à avoir la charge de la résolution de ces différents problèmes.

Le statut de l'opposition pose de nombreux problèmes qui doivent être résolus. Sur la définition même de l'opposition et l'identification de son (ou ses) chef (s) dans un régime présidentiel comme le Bénin, on note que la loi sur le statut de l'opposition propose une définition relativement convaincante de ce qu'on peut entendre par opposition et du rôle qu'on attend d'elle dans une démocratie. Il n'en demeure pas moins que désigner le(s) chef (s) de l'opposition uniquement par rapport à des critères de représentativité à l'Assemblée nationale ou de suffrages obtenus lors des élections législatives pose un problème dans un pays où on peut être candidat à l'élection présidentielle sans appartenir à aucun parti politique et arriver en deuxième position. En fait, tous les présidents de la République du renouveau démocratique ont été élus sans être portés ou formellement présentés par un parti politique en particulier. Dans ces conditions, pourquoi ne pas faire du candidat arrivé en deuxième position à l'élection présidentielle passée le chef automatique de l'opposition ?

Quant aux droits et avantages accordés à l'opposition, ils paraissent extrêmement fragiles car laissés, en général, à la bonne discrétion du pouvoir exécutif, il semble préférable d'inscrire ce statut de l'opposition dans la Constitution et de prévoir une loi organique pour détailler les obligations qui devront peser sur le pouvoir exécutif quant au respect desdits droits, sinon, on assistera encore longtemps à la situation connue jusque là, où à part une seule fois, les partis politiques font de l'opposition sans faire la déclaration d'opposition et sans réclamer les droits et avantages qui semblent en principe leur être accordés. Ainsi, la possibilité offerte à l'opposition de dénoncer, à la Chambre administrative de la Cour suprême, qui doit statuer en procédure d'urgence, le non respect des droits et avantages reconnus, non seulement, aura un sens, mais relèverait du contrôle de la Cour constitutionnelle pour une garantie encore plus élevée.

## 6. Renforcer les modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement

Composée d'une seule chambre appelée Assemblée nationale, cette institution en est à sa cinquième législature depuis 1991, alors qu'avant l'ère du renouveau démocratique, le Dahomey d'alors a vécu une période d'instabilité politique accrue où aucune législature élue démocratiquement — ce qui exclut l'Assemblée nationale Révolutionnaire de la période marxiste-léniniste introduite au Bénin par la Loi fondamentale de 1977 — n'avait pu aller jusqu'à son terme.

Ainsi, depuis l'avènement du processus démocratique enclenché au Bénin en 1990, le Parlement béninois à travers ces cinq législatures, contribue à l'enracinement du processus démocratique. Le Parlement béninois constitue donc l'un des piliers essentiels sur lesquels repose l'état de droit en œuvre au Bénin depuis une vingtaine d'années. Selon la Constitution du

11 décembre 1990, la durée de la législature est de quatre ans. Chaque député est ainsi élu pour un mandat de quatre ans et est rééligible sans limitation. Au bout de quatre ans de législature, tous les postes de députés sont remis en jeu et l'Assemblée nationale pourrait donc se renouveler intégralement si le peuple en décide ainsi.

Les fonctions du Parlement béninois sont classiques, même si l'on peut critiquer « le pouvoir du dernier mot » qui revient au Président de la République, du fait de ses pouvoirs exceptionnels. La composition du Parlement béninois est politiquement hétérogène, dominée par des hommes. Les cadres et intellectuels dominent à côté de quelques commerçants influents.

En vingt ans de gouvernance sous le renouveau démocratique, le Parlement n'a toutefois pas pu jouer de façon pleinement effective son rôle législatif et son rôle de contrôle de l'exécutif. Des profonds déséquilibres techniques et politiques au profit de l'exécutif expliquent en partie cette faiblesse. Malgré la légitimité et le prestige dont elle jouit, l'Assemblée nationale béninoise souffre encore de nombreuses faiblesses qui l'empêchent d'exercer pleinement ses trois principales fonctions que sont la représentation, la législation et le contrôle de l'action gouvernementale. La principale contrainte qui continue d'entraver la performance du Parlement béninois est le constat d'un déséquilibre important de niveau d'information, de moyens et de ressources humaines compétentes entre le gouvernement et le Parlement. Ainsi, les compétences et capacités des députés, de l'administration parlementaire ou du personnel de soutien, ainsi que de manière générale, les capacités institutionnelles du Parlement, sont faibles.

Les efforts de renforcement des capacités des députés et des fonctionnaires parlementaires doivent être poursuivis et renforcés. Chaque député ou groupe de députés (groupe parlementaire par exemple) doit pouvoir disposer d'un cabinet composé au minimum, d'agents spécialisés en procédure législative et en contrôle budgétaire, et ce, en dehors de l'accroissement du nombre d'assistants de commissions techniques dont le rôle d'appui n'est plus à démontrer. Par ailleurs, un véritable corps d'agents parlementaires doit être créé et la filière proposée à l'École nationale d'administration et de magistrature.

Le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement doit être renforcé et il ne doit être permis au Président de la République de prendre une ordonnance de pouvoirs exceptionnels (articles 68 et 69 de la Constitution) pour mettre en exécution un budget général de l'État que si toutes les autres voies constitutionnelles de mise en vigueur provisoire et/ou définitive du budget général de l'État sont épuisées. Il s'agit notamment des conditions strictes prévues aux articles 110 et 111 de la Constitution.

L'article 57 al.6 de la Constitution prévoit que si le Président de la République refuse de promulguer une loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, peut déclarer la loi exécutoire. Or, dans une situation de majorité parlementaire qui se confondrait avec la majorité présidentielle, le président de l'Assemblée nationale n'aurait aucun intérêt à saisir la Cour constitutionnelle en vue d'une telle déclaration de la part de celle-ci. Cette disposition perdrait son efficacité faute de saisine de la Cour constitutionnelle par le président de l'Assemblée nationale. Il serait donc utile d'élargir la saisine de la Cour constitutionnelle aux députés individuellement ou aux groupes de députés pour renforcer le pouvoir de contrôle du parlement.

S'agissant des suites de l'exigence de publication de la loi par le Président de la République, il faut signaler que les hautes juridictions (Cour constitutionnelle et Cour suprême) considèrent que le défaut de publication prive d'effet une loi promulguée. En d'autres termes, un président de la République ne devrait même pas perdre son temps à solliciter l'examen en deuxième lecture d'une loi à l'encontre de laquelle il nourrit quelques griefs. Il lui suffit de promulguer la loi mais de ne pas en assurer la publication. Il s'agit, au-delà d'un déni de justice, d'un déni de législation que seule une disposition constitutionnelle pourrait régler. Il est donc important de prévoir par amendement constitutionnel un délai dans lequel le Président doit promulguer une loi votée, et à l'expiration duquel la loi doit être réputée exécutoire si le président n'en a pas demandé une seconde lecture.

## 7. Parachever le processus de décentralisation

Le processus de décentralisation entamé en 2003 avec l'installation des premiers conseils communaux et municipaux a connu de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre. L'État central a traîné les pieds pour transférer les compétences. Quand celles-ci ont été transférées, les communes n'ont pas pu les exercer, d'une part parce que l'État central continue de définir et de mettre en œuvre les politiques sectorielles, d'autre part parce que les communes n'ont encore reçu ni les ressources financières, ni les compétences techniques et humaines nécessaires pour leur permettre d'exercer les compétences que leur donne la loi.

Le processus de transferts de compétences a fait l'objet de plusieurs rencontres et commissions paritaires entre État et communes dont les résolutions tardent à être appliquées. En outre, le rapport d'évaluation du Bénin dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs a relevé, au sujet de la décentralisation, ce qu'elle a appelé une tendance prononcée à la destitution souvent fantaisiste des maires, de nombreux conflits internes favorisés par des intrigues et querelles politiciennes, la mauvaise maîtrise des textes, exacerbée par l'incompétence et parfois l'analphabétisme de nombreux élus locaux, l'affairisme, les intrusions de l'autorité de tutelle du fait d'une interprétation trop extensive du contrôle de tutelle, la mauvaise collaboration entre services déconcentrés présents sur le territoire communal et élus locaux, etc.

Par ailleurs, les départements (administrés par des préfetures) censés apporter un appui conseil aux communes sont tout aussi dépourvus de compétences humaines et techniques compatibles avec l'atteinte de pareils résultats. Cela est d'autant crucial que, faute d'application des textes, les six nouveaux départements créés n'ont toujours pas commencé à fonctionner, les préfetures continuant d'administrer et d'exercer leur tutelle sur les communes appartenant à deux départements différents.

Les ressources transférées sont néanmoins en hausse ces dernières années et la création récente d'un ministère uniquement en charge de la décentralisation et de l'aménagement du territoire ainsi que la tenue d'un forum sur le bilan et les perspectives de la décentralisation, permettent d'espérer de meilleures suites au processus. Il en est de même du leadership que développe de plus en plus le Bénin dans la coordination de l'appui des partenaires au processus de décentralisation. On peut donc croire que les nouveaux conseils issus des élections de 2008

connaîtront de meilleures avancées sur les terrains de la démocratie locale et du développement à la base. Cela ne sera possible qu'au prix des réformes précises et bien cadrées, parmi lesquelles :

- Un meilleur respect par le gouvernement des transferts de compétences et de ressources tels qu'ils ressortent des textes, mais aussi des concertations du gouvernement avec l'Association nationale des communes du Bénin.
- L'aboutissement du projet de mise en place d'une administration territoriale composée d'agents ayant reçu des formations spécifiques sur la gestion des municipalités, la prestation des services sociaux de base et développement local.
- Le renforcement de la capacité d'assistance-conseils des ministères, de leurs directions départementales et des préfectures de départements.
- Le renflouement plus conséquent du Fonds d'appui au développement des communes (FADEC).
- Le renforcement des possibilités pour les communes de faire des emprunts sur le marché financier, avec, le cas échéant, les garanties de l'État central.
- Une intégration plus effective des autorités traditionnelles dans la gouvernance locale en définissant un cadre légal appelé à régir leur participation et leur implication dans les activités des collectivités décentralisées, notamment leurs droits et obligations, les activités de médiation dans les conflits, l'assistance-conseil à la prise de décision, le régime des incompatibilités et des indemnités.

## 8. Renforcer l'appropriation nationale de l'aide au développement

La coopération internationale joue un rôle clé dans le développement du Bénin en général, et dans l'avancement de son processus démocratique en particulier. Toutefois la participation des acteurs nationaux et ceux de la société civile à la définition et à l'évaluation de ces différentes formes d'appui n'est pas encore rendue systématique. De même, le gouvernement n'a pas encore réussi à prendre le leadership en matière de coordination de l'appui des partenaires dans différents domaines.

Il est recommandé au gouvernement et aux partenaires techniques et financiers :

- d'examiner les moyens d'une systématisation de la participation de la société civile à la programmation et à l'évaluation des programmes d'appui des partenaires au développement ;
- d'examiner les moyens de la systématisation de la participation de l'Assemblée nationale (ne serait-ce qu'aux préalables) à la conclusion des accords de crédits importants;
- de prendre le leadership en matière de coordination de l'aide au développement au-delà du rapport sur la coopération au développement qu'il élabore périodiquement.

# Conclusion

Le Bénin achève les 20 premières années de son « Renouveau démocratique » avec des motifs de satisfaction sur le fonctionnement des institutions démocratiques mises en place par la Constitution de 1990. en même temps, les initiatives privées et publiques qui se sont multipliées les trois dernières années tendant à la révision de la Constitution et à une redistribution des équilibres du pouvoir témoignent de la réalisation grandissante du fait que le système de gouvernance actuel mérite une réforme profonde. Une telle réforme n'aurait de sens que si elle s'inspire dans sa forme de l'approche consensuelle de la Conférence nationale de février 1990. Dans le fonds, la réforme doit tendre vers le renforcement et l'élargissement, et non pas l'affaiblissement, des mécanismes et institutions qui ont permis au Bénin de jouir d'un état de gouvernance démocratique en relativement meilleure santé que dans la plupart des pays de la sous-région.