

Afize D.
Adamon

Afize D. Adamon

LE PARLEMENT BÉNINOIS EN MOUVEMENT
VIE ET ŒUVRE DE LA SEPTIÈME LÉGISLATURE (2015-2019)

LE PARLEMENT BÉNINOIS EN MOUVEMENT

VIE ET ŒUVRE DE LA SEPTIÈME LÉGISLATURE
(2015-2019)

Edition
Novembre 2019

Edition
Novembre 2019

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

LE PARLEMENT BÉNINOIS EN MOUVEMENT
VIE ET ŒUVRE DE LA SEPTIÈME LÉGISLATURE

DU MÊME AUTEUR

Le Renouveau démocratique au Bénin.
La Conférence nationale des forces vives et la période de transition,
Paris, éditions Harmattan, 1995

Le Renouveau démocratique au Bénin,
Les élections de la période de transition,
Porto-Novo, éditions du Journal officiel, 1995

Le Million (roman),
Porto-Novo, Africa, éditions du Bénin, 1995

*Le Renouveau démocratique au Bénin, Les élections législatives de
1995, Cotonou, les Editions du Flamboyant / FKA Stiftung, 1996*

Développement institutionnel. *Le parlement béninois en mouvement
(1990-2015) Fondements, organisation et fonctionnement du
parlement, Tome I, édition du Journal officiel, Porto-Novo, 2016*

Développement institutionnel. *Le parlement béninois en mouvement
(1990-2015) Vie et œuvre des six premières législatures, Tome II,
édition du Journal officiel, Porto-Novo 2016*

*Les élections législatives du 26 avril 2015 au Bénin, Friedrich Ebert
Stiftung/ éditions Copef, Cotonou 2019*

Afize D. Adamon

**LE PARLEMENT BÉNINOIS EN MOUVEMENT
VIE ET ŒUVRE DE LA SEPTIÈME LÉGISLATURE
(2015-2019)**

© FES Bénin

Les Cocotiers
08 BP. 0620 Tri Postal
Cotonou-Bénin
Tél. : +229 67 67 04 65
E-mail : info@fes-benin.org
internet : www.fes-benin.org

Coordination

Expédit B. OLOGOU
Chargé de programmes FES BENIN

Relecture

Emmanuel O. KOUKOUBOU
Angelo K. KPOTOUNOU

Dépôt légal N° 12328 du 03/08/2020

Bibliothèque Nationale du Bénin,
3^{ème} Trimestre

ISBN : 978-99982-55-41-8

Mise en page et impression

Imprimerie COPEF
01 BP 2507 - Cotonou/Bénin
+229 61 61 65 38 / 95 84 34 34
imprimerie_copef2006@yahoo.fr

«Tout usage à but commercial des publications, brochures ou autres imprimés de la Friedrich-Ebert-Stiftung est formellement interdit à moins d'une autorisation écrite délivrée préalablement par la Friedrich-Ebert-Stiftung». L'ouvrage est cependant téléchargeable gratuitement sur le site de la bibliothèque de la FES¹

¹<http://www.fes.de/international/publikationen/benin.php>

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage n'aura pu être sans l'appui de personnes auxquelles l'auteur tient à dire merci ici.

- Au Docteur Hans Joachim Preuss, Représentant résident de Friedrich Ebert Stiftung au Bénin,
- Monsieur Expédit Ologou, politologue, Chargé de programme à Friedrich Ebert Stiftung,
- Madame Nouratou Zato-Koto Yérïma, Chargée de programme à Friedrich Ebert Stiftung,
- A tout le personnel de Friedrich Ebert Stiftung,
- Sa Majesté, Gangoro Suambou, Roi de Kika pour son appui constant,
- Me Eric Fadhil Adamon, mon fils qui adhère à tous mes projets, les yeux fermés,

Pour leur appui technique et leur patience, merci à :

MM. Kwamé Metcho, Koffi Korou et Dona Seth Godonou

Sommaire

Le parlement béninois en mouvement Vie et œuvre de la septième législature (2015-2019)	3
Préface	9
Avant-propos	13
Sigles et acronymes	17
Introduction	27
Chapitre premier. - Un contexte difficile caractérisé par une bataille politique pour la Lépi	31
Section première. - Deux décisions hardies et salvatrices de la Cour constitutionnelle pour les élections législatives de 2015	31
Section 2.- L'organisation des élections législatives du 26 avril 2015	39
Section 3.- Les résultats et l'élection du bureau de la septième législature	59
Chapitre II.- Œuvre de la septième législature.....	111
Section 1^{ère}. - Les grands moments de la septième législature.....	111
Section 2.- Vote des lois, contrôle de l'action gouvernementale et représentation nationale	290
Conclusion générale	393
Listes des annexes	397
Sources et bibliographie	423
Liste des encadrés	432

Liste des tableaux	423
Table des matières	435

Préface

A la fin de l'année 2016, l'auteur du présent livre a publié un ouvrage en deux tomes qui traitait de la vie et de l'œuvre du parlement béninois de 1990 avec le Haut Conseil de la République, organe législatif de transition à 2015 à la fin de la sixième législature. Il projetait dans l'introduction aux deux ouvrages de publier un troisième tome. Celui-ci devait procéder à une évaluation de l'œuvre du parlement béninois du renouveau démocratique.

Entretemps, en 2019, la Fondation Friedrich Ebert a assuré avec intérêt l'édition d'un livre du même auteur qui traitait des Elections législatives du 26 avril 2015. Cette publication est disponible sur notre site www.fes-benin.org

En cette année 2020, curieusement ce n'est plus un tome trois de son œuvre sur le parlement béninois que M. Afize D. Adamon nous propose. Mais un ouvrage qui traite certes du parlement béninois en mouvement, avec pour titre Vie et œuvre de la septième législature.

D'où la question de savoir si l'auteur renonçait au livre promis qui devait être un document évaluatif et de propositions pour l'avenir. Et à la lecture, on découvre que le présent ouvrage procède dans une certaine mesure à l'évaluation quoiqu'inattendue du parlement béninois depuis 1990.

Ainsi après avoir rappelé les conditions difficiles de l'organisation des élections législatives du 26 avril 2015, l'auteur avance qu'avec l'élection du bureau de l'Assemblée nationale pour la septième législature et l'allégorie de la télécommande de Paris, le ver était déjà dans le fruit. La télécommande de Paris

faisait allusion à Monsieur Patrice Talon alors en exil et devenu plus tard candidat à la présidentielle de 2016 et président de la République.

Plus loin, avec la rigueur qu'on lui connaît dans la recherche documentaire et l'analyse des faits¹, il montre qu'après un départ laborieux avec le nouveau pouvoir de la rupture, après l'appel du Président de la République demandant aux députés de voter « les lois qui portent sur des réformes les yeux fermés », l'Assemblée nationale, septième législature portera avec une majorité confortable la plupart des projets du gouvernement.

Les faits de la période ainsi que les lois sont passés « au scanner » par l'auteur qui prévoit que la plupart des lois acquises dans une certaine précipitation devront être reprises dans un avenir proche.

Cette septième législature de l'Assemblée nationale a pu cependant conduire une mission de réforme interne par un Programme stratégique de développement et de modernisation de l'institution parlementaire avec le concours de divers partenaires techniques et financiers.

Au plan de la production législative, à en croire l'auteur, la septième législature a battu le record du nombre de lois votées depuis 1990. Par contre, insiste M. Adamon, le contrôle de l'action gouvernementale qui est l'autre fonction fondamentale du parlement a presque disparu. On doit dès lors, conclut-il, s'interroger sur les responsabilités du pouvoir législatif sous la

¹Afize D. Adamon a publié en 1995 *Le renouveau démocratique au Bénin. La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, éditions l'Harmattan, Paris ; *Le renouveau démocratique au Bénin, les élections de la période de transition*, Les éditions du Journal officiel, Porto- Novo.

septième législature dans les conséquences des secousses et turbulences qui ont si profondément secouer l'Etat de droit au Bénin.

La Fondation Friedrich Ebert continuera quant à elle de jouer sa mission de promotion de la démocratie, ses appuis au triomphe de la bonne gouvernance à travers ses interventions auprès des acteurs politiques, les organisations syndicales, les acteurs de la société civile, les médias et toutes les parties prenantes qui sont quotidiennement avec la FES Bénin pour la réussite de notre action commune.

Bonne lecture !

Dr Hans-Joachim Preuss
Représentant Résident
Friedrich-Ebert-Stiftung Cotonou

Avant-propos

En 2016, monsieur Afize ADAMON avait déjà publié un ouvrage en deux tomes portant le titre général de *Développement institutionnel. Le parlement béninois en mouvement (1990-2015)*. Le premier tome traite des *Fondements, de l'organisation et du fonctionnement du parlement au Bénin* et le deuxième connaît de la *Vie et de l'œuvre de six premières législatures* au Bénin de 1991 à 2015. Un chapitre préliminaire du tome deux a rappelé l'œuvre précurseur du Haut Conseil de la République, organe législatif de transition suite au succès de l'historique Conférence nationale des forces vives de février 1990 au Bénin.

Le tome 3 de l'ouvrage devait faire une évaluation de l'œuvre du parlement sur la période de vingt-cinq années et esquisser des schémas et propositions pour un développement harmonieux de l'institution. Les difficultés tenant aux contacts et liens à établir avec l'institution parlementaire à travers les députés et le personnel administratif ont été nombreuses. La septième législature avec laquelle, l'auteur devait « travailler » pour aboutir à des résultats évaluatifs valables à partir de la fin de 2016 a connu une vie particulièrement mouvementée. Au jour de la publication du Programme d'action du gouvernement (PAG) en ce mois de décembre 2016, il a été demandé clairement et publiquement aux parlementaires à travers le Président de l'Assemblée nationale de « voter les yeux fermés les lois entrant dans le cadre du mouvement de réformes à enclencher. »²

² Voir *La Nouvelle Tribune* n°3417 du mardi 20 décembre 2016 p.3 : « En demandant aux députés de « voter les lois, les yeux fermés », le chef de l'Etat prêche ouvertement pour une nouvelle ère dans les relations gouvernement- parlement. Celle de la complicité entre l'institution de contre-pouvoir qu'est le parlement et l'exécutif. »

A partir de ce moment, le rythme de travail des députés et de leurs collaborateurs rendait les contacts difficiles puis impossibles. En effet, des séances d'appropriation de projets et/ou propositions de lois sont bientôt délocalisées du siège du parlement, le palais des gouverneurs à Porto-Novo vers des villes de l'intérieur. On revient ici juste pour les votes en séance plénière après bien entendu les incontournables travaux en commissions.

Très vite, l'observateur averti devrait noter que la septième législature du parlement béninois prenait une tournure ou une posture qui faussait les résultats de l'évaluation entamée par nos soins. On ne pouvait plus dire ni écrire par exemple que le premier succès du parlement béninois depuis l'historique Conférence nationale de février 1990³ était la résistance constante aux tentatives de contrôle par le pouvoir exécutif.

A partir de l'échec de la première tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 introduite par le gouvernement en mars 2017⁴ et la création au mois de mai de la même année du Bloc de la majorité présidentielle (Bmp), on peut considérer que toute volonté de résistance aux tentatives de contrôle du parlement a disparu auprès des 59 députés composant le Bmp au départ.

Dans ces conditions, les documents d'évaluation élaborés par l'auteur perdent toute valeur. Cependant pour diverses raisons force restait de présenter le troisième tome promis au lecteur.

³ Voir dans le tome 2, page 27 et suivantes : « Le Haut Conseil de la République, organe législatif de transition, précurseur du parlement béninois »

⁴ Décret n° 2017-170 15 mars 2017 portant transmission à l'Assemblée nationale du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990 plus une lettre du chef de l'Etat demandant une session extraordinaire et l'utilisation de la procédure d'urgence par le Parlement.

Cela d'autant que le premier tome annonçait que les sources et la bibliographie, le lexique des termes spécifiques aux parlements joint à l'ouvrage ainsi que les annexes figureraient au dernier tome. La dette envers les lecteurs se devait d'être payée.

La fin surprenante et quasi-catastrophique pour la démocratie au Bénin de la septième législature offrira l'occasion de faire une évaluation inattendue du parlementarisme béninois installé grâce au succès de la Conférence nationale des forces vives de février 1990.

Comme pour le précédent tome 2, il sera traité d'abord des conditions d'élection des députés et du bureau de la législature avant de se pencher sur l'œuvre du parlement, à travers les grands moments de la législature et de présenter la législation acquise et l'exercice des fonctions de contrôle de l'action gouvernementale et celle de représentation nationale pendant la période.

Sigles et acronymes

AA	Alliance Amana
ABp	Agence Bénin presse
Ac	Alliance cauris
Ac	Alternative citoyenne
Ac2	Alliance cauris 2
Acc	Alliance convergence cauris
Ace	Agent contractuel de l'Etat
Add	Alliance pour une dynamique démocratique
Afu	Alliance force dans l'unité
Alcrer	Association pour la lutte contre le racisme, l'ethnocentrisme, et le régionalisme
An	Assemblée nationale
Ang	Alliance pour une nouvelle gouvernance
Anlc	Autorité nationale de lutte contre la corruption
Ant	Agence nationale de traitement
Ape	Agent permanent de l'Etat
Arcep	Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste
Arch	Assurance pour le renforcement du capital humain
Bad	Banque africaine de développement
Bibe	Banque internationale du Bénin
Bid	Banque islamique de développement
Bmp	Bloc de la majorité parlementaire
BR	Bloc Républicain
Bef /	Brigade économique et financière/Sous-direction
Sdaef	des affaires économiques et financières
Boad	Banque Ouest Africaine de développement
Bus	Bénin uni et solidaire

Capan	Cellule d'appui aux politiques de développement de l'Assemblée nationale
Cnss	Caisse nationale de sécurité sociale
Csb	Changement social Bénin
Caeeb	Collectif des Assemblées des églises évangéliques du Bénin
Cbdh	Commission béninoise des droits de l'homme
Cbe	Coalition pour un Bénin émergent
Cca	Commission communale d'actualisation
Cdd	Coalition pour la défense de la démocratie
Cdd	Contrat à durée déterminée
Cdi	Contrat à durée indéterminée
Csub	Centrale des syndicats unis du Bénin
Csrib	Centrale des syndicats du privé et de l'informel du Bénin
Cnt	Centre national de traitement
Cgtb Bénin	Confédération générale des travailleurs du Bénin
Cosi Bénin	Confédération des organisations syndicales du Bénin
Csa Bénin	Confédération des syndicats autonomes du Bénin
Cstb	Confédération syndicale des travailleurs du Bénin
Ceb	Conférence épiscopale du Bénin
Cena	Commission électorale nationale autonome
Ces	Conseil économique et social
Cip-Uemoa	Comité interparlementaire de l'Union économique et monétaire de l'Ouest- Afrique
Ces	Conseil économique et social

Csm	Conseil supérieur de la magistrature
Cos-Lépi	Conseil d'orientation et de supervision- Liste électorale permanente informatisée
Cpfg	Convention patriotique des forces de gauche
Cps	Commission politique de supervision
Cc	Cour constitutionnelle
Cs	Cour suprême
Criet	Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme
Cdp	Creuset pour le développement et le progrès
Dcc	Décision de la Cour constitutionnelle
DJO	Direction du Journal officiel
Dud	Dynamique unitaire pour la démocratie et le développement
Ecolo Les Verts	Parti écologiste du Bénin
Ena	Ecole nationale d'administration (France)
Fac	Fonds d'aide à la culture
Faceen-Bénin	Front d'Action Commun pour l'Emergence d'une Ethique Nouvelle au Bénin
FC	Force Clé
Fcbe	Forces cauris pour un Bénin émergent
Fcdb	Forces Cauris pour le développement du Bénin
Fcc	Forces cauris pour le changement
Fcfa	Franc de la Communauté financière africaine
Fdu	Alliance des Forces démocratiques unies

Fe	Force Espoir
Fes	Friedrich Ebert Stiftung
Fed	Front d'éveil pour le développement
Fmi	Fonds monétaire International
Fors-Lépi	Front des organisations de la société civile pour l'établissement de la Lépi
Frap	Front républicain pour une alternative patriotique
Fsp	Front pour un sursaut patriotique
Fup	Forces unies pour le progrès
Haac	Haute autorité de l'audio-visuel et de la communication
Icc services	International consultancy and computing services
Inpf	Institut national pour la promotion de la femme (Inpf)
Insaé	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
InvR (Kokari)	Impulsion pour une nouvelle vision de la République
JtR	Les Jeunes turcs de la République
Kgb	Kikissagbé Godonou Bernard
Lei	Liste électorale informatisée
Leip	Liste électorale informatisée provisoire
Lepi	Liste électorale permanente informatisée
Madep	Mouvement africain pour la démocratie et le progrès

Map	Mouvement pour une alternative du peuple
Mddc-Cauris Brillant	Mouvement pour la démocratie et le développement dans le changement
Mdgl	Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale
Mdn	Ministère de la défense nationale (ministre délégué)
Mds-Alodoalomè	Mouvement pour la démocratie et la solidarité
Mdps	Mouvement pour la démocratie, le progrès et la solidarité
Mecca	Mouvement d'éveil de la conscience du citoyen et de l'alternative
Misp	Ministère de l'intérieur, de la sécurité publique
Moele-Bénin	Mouvement des élites engagées pour l'émancipation du Bénin
Msd	Mouvement pour la Social-démocratie
Msdd	Mouvement pour la solidarité et le développement durable
Nad	Nouvelle Alliance pour le Développement
NeB	Alliance Nouvel élan pour le Bénin
Ocrc	Office central de répression de la cybercriminalité
Oif	Organisation internationale de la Francophonie

Ong	Organisation non gouvernementale
Onip	Office national d'imprimerie et de presse
Ortb	Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin
Osc	Organisation de la société civile
Pades	Projet d'appui au développement de l'enseignement supérieur
Pag	Programme d'action du gouvernement
Parel	Projet d'appui à la réalisation de la Lépi
Parman	Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale
Parcman	Projet d'appui au renforcement des capacités et à la modernisation de l'Assemblée nationale
Pascib	Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin
Pcb	Parti communiste du Bénin
Pdps	Parti pour la démocratie et le progrès social
PdW	Parti Démocratique Wadedji
Peclm	Parti de l'Éveil Collectif pour un Lendemain Meilleur
Peu	Alliance Patriotique pour l'éveil et l'union
Pfid	Plate-forme des femmes dans les instances de prise de décisions
Plr	Parti libéral réformateur
Pifp	Programme international de formation parlementaire
Pnud	Programme des nations unies pour le développement
Plp	Parti pour la libération du peuple
Ppd	Parti du progrès et de la démocratie

Prd	Parti du renouveau démocratique
Prd	Parti républicain du Dahomey (Sourou Migan Apithy)
Prsp	Parti de la Rénovation pour la Solidarité et le Progrès
Psd	Parti social-démocrate
PtD/ Pta	Parti des travailleurs du Dahomey/ Parti des travailleurs africains
Pur	Parti pour l'union républicaine
Ptf	Partenaires techniques et financiers
PSDMAN	Plan stratégique de développement et la modernisation de nationale
Ramu	Régime d'assurance maladie universelle
Rap	Rassemblement africain pour le progrès et la solidarité
Ravec	Recensement administratif à vocation d'état-civil
Rb	La Renaissance du Benin
Rdl Vivoten	Rassemblement des démocrates libéraux pour la reconstruction nationale
RE	Restaurer l'Espoir
Rsf	Reporters sans frontières
Rejab	Réseau des journalistes accrédités au parlement
Rena	Recensement électoral national approfondi
Réso Atao	Rass. des élites pour un succès objectif par une alternance triomphale avec des actions orientées

Rifonga Bénin	Réseau pour l'intégration des femmes des Ong et associations africaines Bénin
RFI	Radio France Internationale
RP	Réveil patriotique
Rpr	Rassemblement pour la démocratie et la République
Sap-Cena	Secrétariat administratif permanent de la Cena
Sbee	Société béninoise d'énergie électrique
Ua	Union africaine
UB	Union pour le Bénin
Ubf	Union pour le Bénin du futur
Udc Nounagnon	Union pour la démocratie et le changement
Udd/ RDA	Union démocratique dahoméenne / Rass. Démocratique Africain
Udd Wologuèdè	Union pour la démocratie et le développement
Udfp	Union démocratique des forces du progrès
Udsn	Union pour la démocratie et la solidarité nationale
Ucp	Union citoyenne pour la patrie (Faaba)
UE	Union européenne
Uemoa	Union économique et monétaire ouest-africaine
Ufcd	Union des forces citoyennes pour le développement
Ufed	Union des forces engagées pour le développement

Sigles et acronymes

Ufp	Union fraternelle et participative pour la République
Uppb	Union pour un partenariat avec le peuple béninois
Ugeed	Union générale des élèves et étudiants du Dahomey,
Uld	Union pour la liberté et la démocratie
Un	Union fait la nation
Unaceb	Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat
Unipaid	Unité paix et développement (Groupe parlementaire)
Unamab	Union nationale des magistrats du Bénin
Unsp	Union nationale pour la solidarité et le progrès
Unstb	Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin
Up	Union progressiste
Upd	Union pour le progrès et la démocratie (Gamesu)
Ur	Union pour la relève
Urd	Union pour le renouveau du Dahomey (Emile Derlin Zinsou)
Usl	Union sociale libérale
Utr	Union pour le triomphe du renouveau
Wanep-Bénin	West Africa network for Peace building Bénin

Introduction

La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et les textes subséquents⁵ fixent la durée du mandat des membres de l'Assemblée nationale appelés députés à quatre ans. La périodicité de l'organisation des élections législatives est ainsi fixée de manière précise. Cependant, en la fin du mois de décembre 2014, aucune disposition légale ou règlementaire n'était rendue publique pour une échéance électorale devant se tenir au plus tard au mois d'avril 2015.

Dans le pays, certains acteurs politiques et membres de la société civile imputent cette situation à la Cour constitutionnelle qui par la décision 10-049 du 5 avril 2010 avait arrêté que la liste électorale permanente informatisée (Lépi) était désormais un préalable à l'organisation de toute élection au Bénin. Cette décision a déjà conduit au blocage des élections municipales, communales et locales depuis deux ans.

Certains membres d'organisations et mouvements citoyens ou de partis politiques affirmaient que le retard était le fait du gouvernement qui voulait aller aux élections législatives de 2015 avec la Lépi de 2011 qui avait permis au chef de l'Etat d'être réélu dès le premier tour, puis d'obtenir aux élections législatives qui avaient suivi une majorité confortable à l'Assemblée nationale.

Cependant, quand en cette fin d'année 2014, des citoyens commencèrent à demander avec insistance au gouvernement

⁵ Voir article 80 de la Constitution du Bénin, l'article premier du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et l'article 349 du code électoral du Bénin.

de convoquer le corps électoral, il leur fut répondu qu'aucune élection ne pouvait plus se faire au Bénin sans la disponibilité de la Lépi conformément à la décision de 5 avril 2010 de la Cour constitutionnelle.

Il est établi et connu dans le pays qu'après une contestation par les acteurs politiques de la Lépi de 2011 et suite à des études conduites par des experts internationaux et nationaux financées souvent par des partenaires techniques et financiers et le gouvernement, le cadre législatif et institutionnel pour une actualisation de la Lépi a été défini par le parlement dans la loi n°2012-43 du 28 décembre 2012 portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral national et de la liste électoral permanente informatisée.

Ainsi, le 30 avril 2013, les onze membres du Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (Cos-Lépi) ont prêté serment devant les membres de la Cour constitutionnelle. Parce qu'ils n'ont pas pu terminer la mission à eux confiée en 2013, l'Assemblée nationale a adopté entretemps une loi portant prolongation du mandat des conseillers municipaux, communaux et locaux.

Les Béninois et les observateurs extérieurs du processus démocratique en cours au Bénin depuis février 1990 pouvaient se demander si le même schéma ne sera pas utilisé en accordant une rallonge du mandat des députés. En effet, en ce mois de décembre 2014, l'impression générale était que le Cos-Lépi miné par des contradictions internes et externes ne pouvait pas rendre disponible le fichier électoral avant trois voire six mois.

Ce fut la Cour constitutionnelle qui par la décision n° 15-01 du 9 janvier 2015 sauva le processus électoral en intervenant pour fixer impérativement la date des élections et les tâches et missions en découlant pour toutes les institutions intervenant dans le processus électoral.

Les élections législatives de 2015 ont donc eu lieu à bonne date. Les résultats donnés dans un délai record par rapport aux précédentes consultations conduiront à l'installation de la septième législature du parlement béninois le 16 mai 2015 et à la cérémonie d'investiture du bureau de l'Assemblée nationale le 15 juin de la même année.

Comme les précédentes, la septième législature aura à accomplir son œuvre à travers ses fonctions de vote des lois, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale.

Le présent ouvrage s'efforcera de présenter les réalités de la démocratie béninoise au parlement de 2015 à 2019.

Chapitre premier :

**UN CONTEXTE DIFFICILE
CARACTÉRISÉ PAR UNE
BATAILLE POLITIQUE
POUR LA LÉPI**

SECTION PREMIÈRE.

**Deux décisions hardies et salvatrices de la Cour
constitutionnelle pour les élections
législatives de 2015**

En ce début de l'année 2015, la Cour constitutionnelle connaît non seulement des élections législatives à venir dans sa décision, mais traite également des élections municipales, communales et locales qui ont déjà pris presque deux ans de retard. La haute juridiction fixe les dates pour les deux consultations de manière impérative, puis elle prescrit des tâches précises à tous les organes intervenant dans l'organisation des différentes élections. Ainsi, comme on le dit au Bénin, le Président de la République, le Président de la Commission électorale nationale autonome (Cena), le Président du Conseil d'orientation et de supervision de la Lépi (Cos-Lépi) sont interpellés.

Il n'y a pas de risque d'erreur à penser qu'après avoir fait le constat qu'aucune Lépi n'était disponible à ce jour et face à l'antagonisme des acteurs politiques nationaux organisés en deux camps opposés et à l'impossibilité apparente de trouver un compromis et surtout avec le constat que le Cos-Lépi ne pouvait produire la Lépi dans un délai proche, les sept sages de la Cour constitutionnelle ont su saisir l'occasion d'une requête d'un citoyen en date du 22 décembre 2014 pour intervenir

vigoureusement dans le processus électoral en tant qu'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.⁶

En vérité, la Haute juridiction constitutionnelle interviendra deux fois dans les conditions ci-après.

a) La décision Dcc 15-001 du 9 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle intervient dans le processus électoral et « sauve la démocratie béninoise »

A partir d'une requête en date du 22 décembre 2014 d'un citoyen du nom de Polycarpe Tognon qui forme « un recours en vue d'une production urgente d'une Lépi fiable », la Cour se saisit du problème ainsi posé pour évoquer celui du retard de l'organisation des élections communales, municipales et locales et des législatives. En vue d'une prompte résolution de la crise, la Cour constitutionnelle s'adresse de manière péremptoire aux différentes autorités et organes compétents pour connaître de l'organisation de ces élections au Bénin.

On retiendra de la décision de la haute juridiction, qu'elle prescrit à son article 3 que « *Le Conseil d'orientation et de supervision doit impérativement achever l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée le 15 janvier 2015.* » puis l'article 4 précise que « La publication de la liste électorale informatisée provisoire à partir du 16 janvier 2015 et l'établissement de la liste électorale permanente informatisée doivent impérativement être achevés le 25 février 2015 au plus tard. »

⁶ Cf. Article : 114 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

Le Cos-Lépi devra après cela entreprendre la publication de la Leip à partir du 16 janvier et la Lépi devra être transmise à la Commission électorale nationale autonome (Cena) le 25 février 2015 au plus tard.

La disposition suivante de la Cour stipule que : « *Si la Lépi actualisée n'est pas disponible au 15 janvier, la Cena est autorisée à organiser les élections sur la base de la Lépi des élections de 2011.* »

Cette disposition surprenante renvoie à la Lépi contestée de 2011 dont certains disent qu'elle n'existe pas et d'autres que le Président de la République veut cette liste pour gagner à coup sûr comme en 2011.

Les articles 6 et suivants fixent les dates pour les élections municipales, communales et locales et pour les élections législatives : le Président de la République devra convoquer en conseil des ministres comme il se doit, le corps électoral pour les deux élections.

Le temps de l'émotion passé, les juristes, les politologues, les responsables d'organisations de la société civile et les acteurs politiques dénoncent surtout un ton comminatoire de la décision Dcc 15-001 du 9 janvier. La convention patriotique des forces de gauche, proche du Parti communiste du Bénin (Pcb) dénonce le « diktat » de la Cour constitutionnelle.

Cependant, un homme de droit déclarera : « *Organiser les élections sur la base de la Lépi de 2011, c'est choisir délibérément d'exclure des Béninois des élections de 2015 notamment les Béninois qui ont 18 ans en 2012, 2013, 2014 et 2015. C'est permettre à des personnes décédées de se*

retrouver sur la liste électorale devant servir aux élections de 2015, c'est cautionner le gaspillage des fonds publics par les membres du Cos-Lépi, enfin, c'est choisir de susciter une crise sociale au Bénin..... Heureusement que c'est une hypothèse et personnellement je pense que cela est à exclure car les membres du Cos-Lépi ont dit que la liste sera disponible le 15 janvier 2015 ».⁷

Le professeur Joël Aïvo apporte une conclusion aux critiques en déclarant à son tour : « en gros, la décision Dcc15-001 du 9 janvier 2015 est une bonne décision. C'est probablement la première fois que je suis en phase avec une décision de la Cour constitutionnelle. C'est une bonne décision et je pèse mes mots, c'est la seule décision à prendre, celle qui s'impose face à l'incertitude électorale, l'imprévisibilité politique et l'impasse qui menaçaient la stabilité de notre régime. Le cocktail de problèmes qui se cachaient derrière l'indisponibilité de la Lépi version actualisée, nous préparait une crise aigüe. Je veux le dire à nos compatriotes, avec le plus grand sérieux, il n'y a pas une deuxième décision qui aurait pu être prise. Les solutions imposées par la Cour sont dictées par la complexité de la crise et les risques qui pointaient à l'horizon⁸. »

A partir de la publication de la décision de la Cour constitutionnelle, les acteurs politiques commencent à se ranger. Il est vrai que la fixation de la date des élections législatives au 26 avril 2015 oblige les partis politiques à s'organiser pour une participation à cette échéance vitale pour la plupart d'entre eux. Désormais, les responsables des partis

⁷ Déclaration de Serge Prince Agbodjan, juriste, publié dans le quotidien *Adjinakou* du 13 janvier 2015.

⁸ Site web : <http://fr.africatime.com/benin/articles>, consulté le 10 août 2015

doivent aller mobiliser les militants pour obtenir les divers documents exigés des candidats par la loi et les déposer dans les délais à la Cena.

Le Cos-Lépi ne se laisse pas émouvoir par la décision de la Cour constitutionnelle. Elle semble continuer à se hâter avec lenteur et se lance même dans une guerre d'usure avec la Cena.

En effet, bien que l'article 18 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin dispose que : « la *Commission électorale nationale autonome (Cena)* reçoit du Cos-Lépi, la version actualisée de la Lépi établie au début de chaque année, au plus tard dans les huit jours qui suivent sa publication », ce sont des extraits en version papier et l'entièreté en version électronique de la liste électorale informatisée provisoire (Leip) que le Cos-Lépi envoie à la Cena en ce début d'année. Par une lettre en date du 13 janvier 2015, la Cena rejette la Leip et la renvoie à l'expéditeur. Finalement, malgré l'injonction de la Cour constitutionnelle pour le 25 février, c'est le 4 mars que le Cos-Lépi déposera à la Cena, la liste électorale permanente informatisée 2015.

Le dépôt à cette date sauve, malgré tout, le processus électoral pour les élections législatives de 2015 car le retard est léger et gérable par la Cena. On pourrait pousser un ouf de soulagement. Malheureusement, une seconde crise viendra encore comme une menace. Une fois encore, la Cour constitutionnelle saura faire face avec fermeté et efficacité.

b) La décision Dcc 15-092 du 14 avril 2015 ou la crise des cartes d'électeur et des responsables du Cos-Lépi

Au début du mois d'avril, c'est le ministre de l'Economie et des Finances, interlocuteur financier du Cos-Lépi pour les travaux en cours d'actualisation de la Lépi qui saisit la Cour « aux fins de la poursuite normale du processus électoral ». Dans sa requête, le ministre se plaint de ce que le Conseil d'orientation et de supervision (Cos-Lépi) ne prend pas toutes les dispositions utiles pour rendre disponibles les cartes d'électeur indispensables à l'identification de chaque électeur sous le prétexte qu'il lui faut un budget complémentaire ».

C'est en effet, le jour où la distribution de ces cartes devrait commencer que le président du Cos-Lépi saisit le gouvernement en évoquant un besoin pressant de financement de 2 milliards de francs cfa pour une bonne exécution de la mission. Le gouvernement réagit à cette demande. Ainsi, après avoir procédé à un décaissement de 611 millions de francs Cfa pour l'organe chargé de l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée, le ministre des finances a saisi la Cour constitutionnelle du recours évoqué plus haut.

Après une instruction approfondie du recours, la Cour constitutionnelle considérant entre autres : « *que par ailleurs, le maintien en poste du Cos-Lépi en avril 2015 porte atteinte au principe de transparence, de sincérité du processus d'actualisation de la Lépi et même à celui de la légitimité de l'organe de pilotage du processus qu'il est ; ... qu'il est constant qu'à la date de saisine de la haute juridiction, le 9 avril 2015, la plupart des membres du Cos-Lépi sont candidats aux élections législatives du 26 avril 2015 ; ... que le principe*

à valeur constitutionnelle de transparence commande que les candidats aux élections ne posent plus, en cette période où la campagne électorale a été déclarée ouverte depuis le 10 avril 2015 par la Cena par décision année 2015 n°055/Cena/Pt/vp/cb/sep/sp du 9 avril 2015, des actes d'organisation susceptibles de porter préjudice à la crédibilité et à la fiabilité des opérations électorales ; ...que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que tous les membres du Cos-Lépi doivent se retirer immédiatement de la gestion du processus au profit de l'organe technique qu'est le Centre national de traitement (Cnt) et la mission assignée par la législature est, entre autres : d'éditer ou faire éditer de nouvelles cartes d'électeurs et assurer leur distribution sur toute l'étendue du territoire national ».

En conséquence la Cour décide :

« Article 1^{er}. - le Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée (Cos-Lépi) installé le 30 avril 2013 doit se retirer immédiatement du processus de production et de distribution des cartes d'électeur et transférer au Centre national de traitement (Cnt) les six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611 580 000) francs cfa mis à sa disposition en vue de la distribution desdites cartes.

Article 2.- Le Centre national de traitement est autorisé à procéder aux opérations d'achèvement du processus de production et de distribution des cartes d'électeur.

Article 3.- Le Ministre de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation doit prendre impérativement toutes dispositions idoines en vue du paiement des indemnités et primes réellement dues aux agents intervenant dans la chaîne de distribution des cartes d'électeur. »

Ainsi, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle, le coordonnateur du Centre national de traitement lance les opérations de distribution sur toute l'étendue du territoire dès le jeudi 16 avril 2015. Avant cela, il y a eu l'étape de la production qui a été finalisée en un temps record. Puis, il y a eu la formation des agents devant procéder aux distributions.

Dans le pays, on se mobilise partout pour assurer un succès à l'opération. Les élus locaux, communaux et municipaux sollicités par le Cnt apporteront un appui au processus. Afin de rattraper le retard pris pour le démarrage, le gouvernement déclare chômée et payée la journée du lundi 10 avril 2015. Ainsi, les fonctionnaires et les travailleurs en général pourront aller retirer leurs cartes d'électeur. En définitive, l'opération de distribution de cartes se passera bien. Les populations sortiront nombreuses pour prendre leurs cartes pour voter le 26 avril 2015. Ainsi prirent fin les travaux d'établissement de la Lépi commencés en avril 2013. Le pays est passé de la Lépi de 2011 à une nouvelle Lépi. On peut dire que malgré les rudes péripéties et le retard, le résultat obtenu est acceptable. Le Bénin a enfin une Lépi fiable, consensuelle et acceptée par tous.

SECTION 2.

L'organisation des élections législatives du 26 avril 2015

a) La Commission électorale nationale autonome (Cena)

L'organe moteur pour l'organisation des élections au Bénin est, depuis 1995⁹, la Commission électorale nationale autonome. La décision Dcc 15-001 du 9 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle impacte la Cena sur bien des points.

Il y a d'abord la fixation des dates des deux élections : « les élections législatives doivent avoir lieu impérativement le 26 avril 2015 » (article 6 de la décision), puis : « les élections communales, municipales et locales doivent impérativement avoir lieu le 31 mai 2015. » (Article 8). Il y a ensuite la fixation de la date de la disponibilité de la liste actualisée pour le 15 janvier 2015 et à défaut l'organisation des élections législatives, communales, municipales et locales sur la base de la Lépi de 2011 (Article 4 de la décision). Il y a enfin la fixation des dates de convocation du corps électoral pour ces deux élections en Conseil des ministres. (Articles 7 et 9)

Dès lors, la Cena qui a commencé à installer ses structures conventionnelles basales, se doit d'avoir un œil sur le Cos-Lépi et sur le gouvernement. Avant la décision du 9 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle, la Cena avait entamé la procédure de recrutement des coordonnateurs d'arrondissement par la voie la plus transparente en recourant à l'appel public à

⁹ Loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale, in Code électoral, Recueil des lois électorales, Porto-Novo, Direction du Journal officiel, Imprimerie Nationale, Février, 1995, pp.7-36.

candidature. Il faut rappeler que la Cena selon l'article 28 du Code électoral¹⁰, désigne un coordonnateur par arrondissement sur toute l'étendue du territoire national.

Elle accélère la procédure par la même voie de l'appel à candidature pour recruter les présidents et assesseurs des postes de vote puis les assistants de coordonnateur d'arrondissement. Au cours de ce mois de janvier 2015, on peut voir dans les journaux et écouter dans les radios, le communiqué de la Cena dans ce sens. Entretemps, comme mentionné plus haut et plus précisément le 12 janvier 2015, suite à la décision du 9 janvier de la Cour constitutionnelle, le Cos-Lépi envoie à la Cena une lettre pour lui demander de prendre les dispositions utiles pour recevoir les extraits en version papier et l'entièreté en version électronique de la liste électorale informatisée provisoire (Leip).

La réponse de la Cena est cinglante. D'une part, elle rappelle au président du Cos-Lépi les dispositions de l'article 18 du code électoral, d'autre part elle refuse de recevoir la Leip : « *en conséquence, j'ai le regret de vous informer que la Cena est dans l'impossibilité de recevoir la liste électorale informatisée provisoire* ». La réponse date du 13 janvier 2015, soit le lendemain de sa réception.

Il convient de mentionner pour terminer que le Cos-Lépi finira par transmettre la liste électorale permanente informatisée le 4 mars malgré l'injonction de la Cour constitutionnelle pour la date du 25 février 2015. Le gouvernement donne moins de souci à la Cena en prenant, dans les délais, les décrets portant convocation du corps électoral aux dates prescrites. Ainsi, le

¹⁰- Loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin.

décret gouvernemental de convocation du corps électoral pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale pour la septième législature sera pris en conseil des ministres en date du 12 février 2015.

Pour les élections législatives de 2015, la première manifestation extérieure de la nouvelle Cena fut la rencontre organisée le 18 février au Chant d'oiseau à Cotonou pour un premier contact avec les partis et alliances de partis. De la rencontre, on devra retenir que le président de la Cena est le seul maître à bord de l'institution. C'est lui qui a la parole et qui la distribue. Ses pairs ou ses collaborateurs lui vouent un respect visible.

Le président saisit l'occasion dans un premier temps pour exposer la vision de la Cena, nouvelle formule de l'organisation des élections en général et des législatives du 26 avril 2015. Il déclare : *« l'organisation des élections constitue un facteur de préservation de paix. La question de transparence et de crédibilité relève d'abord des partis politiques et des alliances de partis politiques. Ceux-ci sont donc des acteurs incontournables et privilégiés pour l'aboutissement des élections. »* Il poursuit en affirmant que la Cena a besoin de la confiance et du soutien des partis politiques pour conduire à bon terme sa mission.

Puis, le président donne la parole à deux autres membres de la Cena présents pour informer l'assistance de ce qui est fait à ce jour par l'organe. Le commissaire responsable de la cellule 3 qui est chargé de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives puis celui en charge de la cellule 4 s'occupant des études, de la

conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux prendront la parole pour présenter brièvement le processus de recrutement des coordonnateurs d'arrondissement, de leurs adjoints, des présidents et accesseurs des bureaux de vote. Ils déclareront aussi que l'ensemble des documents électoraux et le calendrier électoral sont déjà adoptés par la Cena. Le calendrier n'est pas présenté ce jour aux partis et alliances de partis. On y trouvera un peu plus tard que du 20 au 24 février 2015, il y aura le dépôt des listes de candidatures de l'article 44 du code électoral, puis suivront du 24 février au 2 mars, l'étude des dossiers et la publication de la liste des partis et alliances de partis retenus (article 45 du code électoral) par la Cena. L'ouverture de la campagne électorale est fixée au 10 avril et la clôture au 24 du même mois à 00 heure.

Les partis ont saisi l'occasion pour présenter leurs premières doléances, il leur a été répondu que la Cena prendra en compte toutes leurs propositions à la condition qu'elles soient en conformité avec le code électoral. On notera que la nouvelle Cena a choisi un mode de communication a minima. Il n'y a plus comme par le passé avec les Cena ad hoc, un chargé de communication qui communique tous les jours ou presque avec les journalistes et les citoyens intéressés, à l'occasion de points de presse quotidien. Le maître à bord et le seul qui communique à la Cena permanent, c'est le président. C'est lui qui parle au nom de tous et qui « distribue la parole » à ses collègues commissaires. Il y a pourtant statutairement un responsable de la cellule 3 chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives.

Comme pour toutes les précédentes élections législatives, la constitution des dossiers de candidatures est un véritable chemin de croix pour les partis, les alliances de partis, les leaders politiques et les candidats. C'est une des raisons des regroupements des partis en alliances avouées ou dissimulées à la veille des élections. Il est vrai qu'il n'est pas aisé d'arriver à réunir quatre-vingt-trois personnes responsables, partisans, prêts à aller jusqu'au bout puis autant de suppléants. Il faut ensuite mobiliser la somme valant cautionnement exigée par la loi, soit actuellement 100 000 francs cfa par candidat député.

Aussi, à partir de la première rencontre avec la Cena, verra-t-on les leaders de partis et les militants engager une course contre le temps et aller dans tous les sens pour parvenir à réunir les pièces du dossier de candidature. Lorsqu'on arrive au 24 février 2015 à minuit, jour et heure officiels de la clôture de la formalité de dépôt des dossiers de candidature, le président de la Cena est là cette nuit pour s'assurer de la fermeture solennelle du portail de l'institution à l'heure dite. Le président fera à cette occasion la déclaration suivante : *« Comme vous le constatez, il y a de l'affluence à l'intérieur de la Cena. Nous sommes tout à fait satisfaits et nous pensons que le processus électoral est effectivement rentré dans sa phase active et que nous tiendrons ces élections à la date de 26 avril. Ce n'est pas nous qui fermons le portail. C'est la loi qui a fermé le portail. Si vous voulez que nous respections la loi, mais la loi n'ayant pas de bras, les membres de la Cena ont des bras. Pour respecter les dispositions du code électoral, le portail a été fermé par les membres de la Cena qui agissent au nom de la loi. »*

Plus tard dans la soirée, le président de la Cena prendra de nouveau la parole pour dire sa joie : « Nous ne pourrons

qu'être satisfait dans la mesure où tout se déroule sans incident. *Je vous ai déjà dit que compte tenu des difficultés à confectionner les listes, celles-ci ne peuvent être déposées que tardivement. C'est ce qui se passe* ». Au bout d'une longue nuit, ce sont vingt partis et alliances de partis confondus qui seront enregistrés et recevront immédiatement le récépissé provisoire avec un numéro.

On peut conclure avec le président de la Cena que tout se passe bien, la loi est respectée puisque les déclarations de candidature sont déposées quarante-cinq jours avant la date fixée pour le démarrage de la campagne électorale. La Cena dispose désormais de huit jours pour contrôler la recevabilité des vingt dossiers et rendre public la liste des candidats retenus. C'est donc le 4 mars 2015 que l'institution devra publier la liste définitive des candidats aux élections législatives du 26 avril 2015.

Les mouvements de candidats mécontents de leur positionnement à la parution des listes sont fréquents à l'occasion de chaque élection législative. Ces élections-ci n'échapperont pas à ces caprices ou revendications parfois légitimes des acteurs politiques. Ainsi, chaque fois, des candidats veulent modifier leur positionnement sur la liste de leur parti. Certains se déportent vers d'autres partis ou alliance pour obtenir un positionnement plus favorable. On retiendra que la direction de la Cena, entre le 24 février et le 10 avril 2015 date d'ouverture de la campagne électorale, a su bien gérer les ambitions dévoyées des uns et des autres. La Cour constitutionnelle, en faisant diligence pour le règlement de ces dossiers, contribue au développement rapide du processus électoral.

Finalement, ce sont les vingt listes de partis et d’alliances de partis qui seront validés par la Cena. C’est ce même mercredi 4 mars 2015 où elle reçoit du Cos-Lépi, la version définitive de la liste électorale permanente informatisée que la Cena rend public la liste des vingt partis et alliances de partis retenus et qui reçoivent le récépissé définitif après le contrôle de la recevabilité des candidatures et le versement du cautionnement prévu par l’article 382 du code électoral. La liste des partis et alliances de partis telle que retenue par la Cena se présente comme suit :

Tableau 1.1 Liste des partis et alliances de partis aux élections législatives du 26 avril 2015

Désignation	Désignation
1. Liste-Fcbe	12. Liste-And
2. Liste Prd	13. Liste-Coalition-Caméléon
3. Liste-Un	14. Liste-Mecca
4. Liste-Réso Atao	15. Liste-Rdr
5. Liste-Alliance-RB-Rp	16. Liste-Udc-Nounagnon
6. Liste-Alliance-Abt	17. Liste-Udd-HYPERLINK
7. Liste-UB	« https://oceanfm.info/wp-content/uploads/ocean/les7heures/liste-udd-wologuede.pdf »Wologuede
8. Liste-Alliance-Soleil	18. Liste-Ufed-Bénin-nouveau
9. Liste-Alliance-Eclaireur	19. Liste-Alliance-Peu
10. Liste-Alliance-Fdu	20. Liste Alliance pour une nouvelle gouvernance
11. Liste Alliance pour un nouvel-espoir	

Source : Commission électorale nationale autonome

Légende : Les sigles et abréviations sont développés au début de l’ouvrage

Parallèlement à la tâche de validation de la liste des partis retenus pendant cette période, la Cena a continué les nombreuses activités déjà entamées et de nouvelles.

- Le recrutement et la formation des coordonnateurs d'arrondissement et de leurs assistants ;
- Les contacts avec les partenaires au développement et la réception du matériel sensible ;
- La gestion du bulletin unique de vote ;
- La gestion du processus électoral en général et plus particulièrement sur le terrain à travers ses structures décentralisées.

Telles sont les tâches accomplies par la Cena pour l'organisation des élections législatives du 26 avril 2015.

Ces résultats qui ont conduit à une organisation réussie d'une élection correcte et acceptable n'ont pas été obtenus facilement.

○ **Problèmes et critiques de la Cena à l'occasion de l'organisation des élections**

A chaque étape, la Cena a eu à faire face à de sérieux problèmes et a reçu des critiques souvent acerbes. La presse, les acteurs économiques, les responsables de la société civile n'ont cessé, comme pour toutes les élections depuis 1995 de pourfendre la Cena. Le problème est que comme le souligne le politologue Mathias Hounkpè¹¹, presque personne ne veut

¹¹: A l'occasion d'un séminaire organisé par l'IFES dont les résultats ont été publiés dans « Friedrich Ebert Stiftung, *Atelier d'évaluation et d'analyse du processus électoral de 2011 au Bénin* », 16 juin 2011, Cotonou.

plus faire confiance à la Cena. Pourtant, cette Cena-ci est enfin permanente et installée en juillet 2014. Elle a eu le temps d'anticiper les événements et devrait accomplir sa mission avec une certaine sérénité. Peu après, c'est un quotidien qui se fend des propos désagréables sur la Cena sous le titre : *"Inquiétante Cena."* L'encadré qui suit porte en résumé les griefs fait à la Cena pour l'organisation de ces élections.

Encadré 1.1.- « Inquiétante Cena »

“ En route pour les législatives, la nation est envahie par l'écho de la grosse agitation à la Commission électorale nationale autonome (Cena). L'équipe d'Emmanuel Tiando s'invite constamment dans l'actualité électorale, non pas pour ses éternelles querelles fratricides, assorties d'une menace de déchirement interne. Cette Cena est l'épisode de décisions suspectes et de perspectives houleuses de vrais-fausse démissions. Elle claudique dans son périmètre politique et porte sa cagoule étoffée de démentis laborieux.

L'entame du septennat de la Cena continue de grossir nos inquiétudes. A l'épreuve de l'organisation des législatives, son premier vrai test, le prestigieux organe en charge des élections roule dans la poussière des polémiques. La longévité et la nouvelle configuration de la Cena ne l'ont étonnamment pas plongée dans la logique de la sagesse et du dégel permanent. Pur produit de la politique, elle semble condamnée à se mouvoir dans la politique et à exposer à la rouille, sa crédibilité.

A moins d'un mois des législatives, Emmanuel Tiando a été contraint à une irruption médiatique pour combattre une forte propagation populaire, une rumeur, sur des démissions et une crise en gestation à la Cena. Cheveu sur la soupe, la philosophie de cette Cena sur l'identification des bulletins de vote fait jaser. Appelée à vivre pendant sept ans, la Cena Tiando s'érige déjà en machine à produire polémique et incertitudes. La méthode d'identification et d'authentification imposée par la loi rend allergique cette Cena plutôt friande de la codification archaïque, terreau traditionnel de la fraude. Elle fait une plongée inattendue dans la rivière polluée et développe une nostalgie ruineuse en plaidant pour des pratiques vicieuses dans les bureaux de vote.

Après la fin de la longue bataille de la liste électorale permanente informatisée (Lépi), la Cena a pris le relais de la polémique en jouant imprudemment des cartes périlleuses sur fond d'excitation politique. Son obstination dans ses choix, véhicule le risque de l'impasse et de crise électorale. Il lui faut abandonner les habits de la polémique et s'éloigner de la piste de la fraude.

L'enjeu pour la Cena, c'est la confiance et la crédibilité. Son avenir en dépend. Ces jonglages associés à l'épée de démission de la meute réactive, la mettent sur les béquilles. La petite famille de la Cena avait déjà, il y a quelques semaines, alerté la République avec une sensationnelle querelle autour de la simple confection d'un guide des partis politiques. Maintenant, ses cinq membres, en chiens de faïence dans la cour bipolarisée,

s'offrent en spectacle. Et Tiando, en bon acteur, vient assumer la mise en scène pour conclure la théâtralisation. Cette Cena d'à peine six mois d'âge et déjà concoctée pour les élections de fin de mandat a un mode troublant d'extinction de nos espoirs. En cette période législative, la Cena doit éviter de s'enliser dans la crise et surtout de se coltiner les décisions susceptibles de compromettre la bonne organisation des élections et la sincérité du vote.

Dans une Cena tumultueuse, en proie à des chocs politiques et à des manœuvres de toutes espèces, des membres agitent la stratégie inopérante de la politique de la chaise vide. Ce choix d'essence suicidaire fera à coup sûr le lit de la fraude. En 2001, la démission en cascade d'opposants mécontents n'avait pas empêché le sacre du Caméléon. Avril 2015 devrait se moquer de l'amnésie politique.

La Cena de Tiando joue avec le feu et s'expose à de graves brûlures. Certes, elle est auréolée d'un mandat de sept ans, mais toute logique de fraude la conduira au tribunal de l'histoire. C'est une certitude.

Quotidien Fraternité ; Plume libre de Sulpice Oscar Gbaguidi, 30 mars 2015, p.3.

On dénonce « une caution de la Cena à la fraude électorale ». La Cena aurait décidé de faire usage des cachets qui avaient servi au Cos-Lépi pour marquer les bulletins de vote. Cette décision, qui apparemment n'est pas encore prise, viole les articles 70 et 71 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin déclare un

candidat. En vérité, les termes des articles 70 et 71 sont clairs et ce sont les dispositions de ces articles que la Cena utilisera le moment venu.

Une des plus dures critiques de la Cena provient du magistrat Michel Adjaka, alors président de l'Union nationale des magistrats du Bénin (Unamab). En effet, dès la publication de la décision, déjà citée, portant nomination et attributions des coordonnateurs d'arrondissement et de leur liste pour les élections de 2015, le président de l'Unamab, sans signaler s'il le fait à titre personnel ou en tant que responsable syndical, envoie sur les réseaux sociaux un message au titre curieux de : « *La Cena entre illégalité, irrégularités et omissions* ». Il dénonce dans le texte une mauvaise application de l'article 28 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin. Ce vendredi 25 mars 2015, bien des quotidiens reprennent à la une en gros titre, le message signé du magistrat.

En vérité, Michel Adjaka semble ne pas mesurer les difficultés réelles à retenir 546 personnes au terme d'une procédure transparente d'appel public à candidature. Une fois les choix faits, la répartition est encore une tâche plus ardue. Le président de la Cena saisira l'occasion d'une séance de travail avec les responsables d'une alliance de partis pour souhaiter que les autres partis et même les organisations de la société civile puissent emboîter le pas à cette alliance en venant s'informer directement à la Cena dont les membres sont disponibles pour les recevoir. Ainsi, ils pourront appuyer utilement la Cena pour l'organisation des élections libres et transparentes.

b) Les autres institutions intervenant dans le processus électoral

La loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin fait mention des autres institutions de la République impliquées dans l'organisation, la gestion et le contrôle des élections. C'est le sens du budget arrêté en conférence budgétaire autour du Ministre de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation dès le 3 décembre 2014. Il y a aussi des structures qui n'étaient pas à la conférence budgétaire qui interviennent cependant dans l'organisation des élections.

Ces institutions et organes de l'Etat dont les actions de certaines sont visibles ; pour d'autres, pour des raisons de sécurité sans doute, on ne saurait dire en quoi consiste leur intervention.

- La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication [Haac]

Les articles 48 et 65 du Code électoral organisent les conditions d'intervention de la Haac dans les élections. En vérité, depuis les premières élections au Bénin du renouveau démocratique en 1991, la Haac, à travers son organe précurseur le Conseil national de l'audiovisuel et de la communication, a toujours su canaliser le traitement de l'information pendant la période électorale et organiser le passage des candidats, des partis et des groupes de partis devant les organes du service public.

La Haac prendra successivement deux décisions.

La première - Décision n°15-009/Haac du 10 février 2015 - porte sur la réglementation des activités des médias du service public et du secteur privé. La décision qui comporte 17 articles tend à organiser toute la campagne médiatique. Il est demandé expressément aux organes de presse du service public et du secteur privé, l'observation d'une rigueur particulière dans la collecte, le traitement, la programmation et la diffusion de l'information.

La seconde décision concerne l'organisation générale de l'accès à la presse par les candidats aux élections législatives du 26 avril 2015 à travers les partis et alliances de partis. C'est plus précisément la décision n°15-019/Haac du 25 mars 2015 portant réglementation de la campagne médiatique pour les élections législatives du 25 avril 2015.

Avant le début de la campagne électorale et après une séance de travail avec les conseillers de la Haac, les responsables des médias de service public conviendront de signer un code de bonne conduite pour la gestion de la communication pendant toute la durée des élections législatives. On trouve autour de la table pour signer le document, les responsables de l'Ortb, de l'Office national d'imprimerie et de presse (Onip : presse écrite d'Etat) et de l'Agence Benin Presse (Abp). Ils s'engagent ainsi à faire preuve de professionnalisme pour la couverture de la campagne électorale.

➤ **La Cour constitutionnelle.**

La Cour constitutionnelle intervient dans le processus électoral pour les législatives au Bénin à trois niveaux. Elle est

juge des contentieux avant, pendant et après le scrutin ; elle intervient pour donner les résultats provisoires après avoir reçu les documents idoines de la Cena ; puis les résultats définitifs. Pour ces élections en 2015, c'est la Cour qui a fixé par la décision n°15-001 du 9 janvier 2015, la date et les conditions de l'organisation des législatives du 26 avril 2015. Elle a fixé aussi les dates de prise des décrets portant convocation du corps électoral par le gouvernement, puis la date de dépôt de la liste électorale permanente informatisée par le Cos-Lépi¹².

A partir de ce moment, la Cour constitutionnelle est entrée dans le cycle des contentieux à toutes les étapes des élections : le contentieux des listes électorales, le contentieux des candidatures et celui de la campagne électorale avant celui post électoral. Elle met une diligence inhabituelle à traiter ces dossiers afin de ne pas paraître bloquer le processus des élections. On peut évoquer à titre illustratif, deux décisions l'une concernant le contentieux des listes électorales et l'autre, un cas de candidature contestée.

Par requête du 10 mars 2015, madame Cornélie Ayité Agossivi et monsieur Crépin Kossi Sahossi introduisent un recours aux fins de retrait de leurs noms de la liste Udc Nounagnon de la dix-septième circonscription électorale. La Cour vide le dossier le 24 mars par un rejet de la requête.

Dans le second cas, saisi par le Prd, d'une requête en date des 5 et 6 mars 2015, la Cour se réunit pour dire le droit et maintenir le sieur Claude Azonwakin sur la liste Fcbe et autoriser le Prd à procéder à son remplacement.

¹² Voir Chapitre précédent et début du présent chapitre.

La Cour recevra de nombreuses requêtes relatives à la campagne et au jour du scrutin. On se plaint beaucoup de cas de fraudes, d'inscriptions frauduleuses, de transports d'électeurs.

Puis suivra le contentieux post électoral. Pour tous ces recours où il faut apporter des preuves, soit la Cour prend son temps, soit elle recourt à des mesures d'instruction souvent en provoquant les réactions des personnes ou institutions mises en cause. L'impression générale semble être que la Cour constitutionnelle procède au cas par cas avec un bon esprit de discernement.

En ce qui concerne la proclamation des résultats, alors qu'elle reçoit les procès-verbaux du déroulement du scrutin de la Cena le vendredi 1^{er} mai, elle proclame les résultats provisoires dès le dimanche 3 mai. La Cour constitutionnelle, à ce jour, continue à vider à un rythme soutenu le contentieux post électoral.

En définitive, la Cour constitutionnelle a été encore une fois, dans le processus d'organisation des élections législatives un organe dynamique et particulièrement consciente de ses responsabilités. C'est pourquoi elle apporte une diligence particulière aux dossiers en cette période et prend des décisions toujours claires ne donnant lieu à aucune ambiguïté.

➤ **Les Communes.**

Les communes du Bénin, qu'elles soient de droit commun ou à statut particulier, sont tenues de participer à l'organisation des élections et plus particulièrement à celle des législatives.

C'est l'article 50 du Code électoral qui organise l'implication des maires et de leurs collaborateurs dans cette organisation.

Cet article se lit comme suit : « *Pendant la période électorale, dans chaque commune, le maire en accord avec la Commission électorale nationale autonome (Cena), indique par arrêté :*

- *les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches et les lois se rapportant aux élections ;*
- *les emplacements spéciaux réservés pour l'apposition des affiches électorales.*

Tout affichage relatif à l'élection, est interdit en dehors de ces emplacements spéciaux. »

Il est également interdit à chaque candidat de procéder à un affichage dans l'emplacement attribué aux autres candidats. De fait, pendant les dernières élections législatives, il suffit d'aller dans les mairies et les bureaux des arrondissements pour faire le constat de l'affichage des lois ou des extraits du Code électoral relatifs aux élections en cours.

Dans ces conditions, les communes interviennent principalement au titre de la gestion des affichages sauvages souvent sans succès visible.

La société civile

Alors qu'une application stricte des dispositions de l'article 66 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2015 portant Code électoral en République du Bénin aurait interdit toute immixtion des organisations de la société civile dans les élections, en arguant qu'elles interviennent pour un appui au processus, pour

un monitoring désintéressé, les organisations de la société civile parviennent à s'impliquer largement dans la campagne électorale et même avant et après celle-ci. Elles s'efforcent cependant de réduire leur intervention à certains domaines précis.

Ainsi, en 2015, pour les septièmes élections législatives de la période du renouveau démocratique alors que bien des organisations de la société civile se sont impliquées l'année précédente dans la lutte pour l'organisation des élections au Bénin à bonne date, ces dernières, cette fois-ci interviendront de manière visible dans certains domaines seulement.

Avant les élections, certaines Osc tel le Réseau pour l'intégration des femmes des Ong et associations africaines (Rifonga Bénin) s'investit dans la formation des femmes du Borgou et de l'Alibori pour une meilleure participation aux élections législatives et locales. Un atelier est organisé dans ce cadre à Parakou à 500 kilomètres environ au nord de Cotonou au profit des femmes potentielles candidates à ces élections. Des formations identiques ont eu lieu dans d'autres départements du pays.

D'autres saisissent l'occasion du retard du Cos-Lépi à produire la liste électorale permanente informatisée pour s'inviter dans l'organisation des élections. Six organisations connues de la société civile béninoise¹³ du réseau politique se lancèrent dans une vaste opération surmédatisée de conciliation entre le Gouvernement et le Cos-Lépi en avril 2015, au moment de la crise des cartes d'électeur. Au terme de leur intermédiation, les six Osc font des recommandations

¹³ Il s'agit d'Alcrer, Cnp, Pascib, Rifonga-Bénin, Social Watch et Wanep-Bénin. Les sigles et abréviations sont développés au début de l'ouvrage.

et considérant que la paix n'a pas de prix, elles convient le ministre de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation à décaisser les fonds sollicités par le Cos-Lépi « quitte à commanditer après les élections, un audit pour en évaluer la gestion par le Cos-Lépi ». On connaît la suite de l'opposition entre les deux institutions impliquées dans l'organisation des élections quand la Cour constitutionnelle suite à une requête du ministre de l'économie, des finances et des programmes de dénationalisation, est intervenue pour disqualifier le Cos-Lépi et ordonner au Centre national de traitement (Cnt), la finition de la confection des cartes d'électeur et leur distribution aux citoyens.

Certaines Osc et notamment l'Ong Alcrer Bénin continueront à s'impliquer dans le processus électoral en suivant la campagne, les opérations de vote le jour du scrutin et la période post-électorale. Ainsi, Alcrer dénoncera le procédé de l'utilisation des procurations par les partis politiques à l'Assemblée nationale lors de l'élection du nouveau bureau du parlement à partir du 18 mai 2015. On peut se demander si à ce moment, la loi n'est pas violée par cette organisation de la société civile qui prend des positions visiblement politiques.

➤ **Le Conseil d'orientation et de supervision de la Lépi (Cos-Lépi)**

Ce sont les articles 18, 106 et 183 de la loi n° 2013 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin qui organisent l'implication du Cos-Lépi dans les élections en collaboration avec la Cena. Ainsi, la Cena reçoit du Cos-Lépi, la version actualisée de la liste électorale permanente informatisée (Lépi) établie au début de chaque année, au plus

tard dans les huit jours qui suivent sa publication. Cependant pour cette année, parce que c'est une nouvelle Lépi et à cause des directives de la Cour constitutionnelle, le Cos-Lépi aura à transférer la Lépi dès que possible. Les dispositions de l'article 18 seront applicables pour l'avenir puisque le Cos est devenu un organe permanent.

L'article 106 dispose que les listes d'émargement de chaque poste de vote, signées du président et des assesseurs, demeurent, déposées pendant huit (08) jours dans les mairies, dans les ambassades ou consulats où elles sont communiquées sans déplacement à tout électeur requérant. A l'expiration de ce délai, lesdites listes d'émargement sont transmises à la Commission électorale nationale autonome (Cena) - par le Cos-Lépi¹⁴ - pour être archivées.

Enfin, l'article 183 qui traite de la distribution de la carte d'électeur dispose que «les cartes d'électeur non retirées par leurs titulaires jusqu'à la fin du délai de distribution, sont dénombrées, mises sous scellés et entreposées dans des cantines consignées entre les mains du Secrétaire exécutif de la Commission électorale nationale autonome (Cena). La liste des personnes concernées est établie par commune et publiée par voie d'affichage ».

A l'installation de la Commission électorale nationale autonome (Cena), une nouvelle distribution est organisée par celle-ci sur une période de huit (08) jours ». La Cena peut faire connaître au Cos-Lépi, à tout moment, les insuffisances constatées sur les listes électorales et faire des propositions en vue de leur amélioration.

¹⁴ Ajouté par l'auteur.

SECTION 3.

Les résultats et l'élection du bureau de la septième législature

a) Résultats des élections et premiers commentaires

Au terme d'une campagne électorale que beaucoup reconnaissent sans aucune grandeur entre des forces politiques qui se réclamaient soit de la majorité présidentielle de Boni Yayi, soit d'une opposition dispersée, les élections eurent lieu dans le calme et la sérénité.¹⁵

Ce jour de vote fixé au 26 avril 2015 "autoritairement" par la Cour constitutionnelle et finalement acceptée par tous, on attend quatre millions quatre cent mille (4,4 millions) électeurs soit le nombre d'inscrits sur la liste électorale permanente informatisée (Lépi). Les organisations de la société civile du réseau des élections et certains acteurs politiques sont cependant inquiets. Ils se posent la question de savoir combien d'électeurs obtiendront leur carte, fameuse sésame pour pouvoir voter. On se souviendra que c'est au dernier moment que la Cour constitutionnelle a confié au Centre national de traitement (Cnt)¹⁶, la charge de la distribution des cartes en écartant le Cos-Lépi dont la plupart des responsables sont désormais candidats à l'élection en cours.

Dans la soirée de ce jour alors que presque tous les bureaux de vote sont fermés, le Président de la Cena, Emmanuel Tiando, visiblement heureux au cours d'un point de presse déclare :

¹⁵ Pour une étude approfondie de la première partie, Chapitre I du présent ouvrage, voir Afize D. Adamon, *Les élections législatives du 26 avril 2015 au Bénin*, Cotonou, Friedrich Ebert Stiftung, éd Copef, 2019.

¹⁶ Voir section 1 supra et la Décision Dcc 15-92 du 14 Avril 2015.

« d'après la plupart de nos coordonnateurs d'arrondissement que nous avons joint au téléphone, le vote s'est bien déroulé de manière satisfaisante dans tout le pays ».

Bien que le problème de la distribution des cartes soit posé, les Béninois et les Béninoises sont sortis nombreux et tôt pour aller s'acquitter de leur devoir civique. Toutefois, le Président de la Cena constate qu'il y a eu quelques difficultés dans quelques poches du territoire : il évoque plus précisément le cas d'Abomey-Calavi - qui est dit-il sa localité d'habitation - où les opérations de vote ont commencé avec un grand retard. Il explique que *« ce retard est simplement dû à une défaillance du coordonnateur d'arrondissement que nous avons été amené à relever de ses fonctions »*. *« En dehors de la commune d'Abomey-Calavii, nous n'avons pas enregistré d'autres difficultés majeures »*.

Les observateurs nationaux et internationaux, avant de faire leur rapport écrit et des conférences de presse plus tard disent également dès ce jour de vote, leur satisfaction. C'est le cas du Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix à travers sa représentation au Bénin (Wanep-Bénin) et la Mission d'observation du Comité interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Cip-Uemoa). Pour les deux organismes d'observateurs qui ont été présents presque partout sur le territoire national, il n'y a aucun incident majeur pouvant perturber le déroulement du vote ou de nature à changer le sens du scrutin. Ils notent principalement l'installation d'isoloirs précaires qui ne garantissent pas les conditions pour un secret des votes.

Les problèmes, ce jour, ce sont avant tout les retards à l'ouverture des bureaux de vote. Ces bureaux sont censés ouvrir à sept (7) heures et fermer neuf heures plus tard. Cela a été rarement le cas. Souvent, ce sont les électeurs qui sont arrivés les premiers pour trouver les portes encore fermées. Il y a eu par endroit des manques d'imprimés, de feuilles de dépouillement et de procès-verbaux mais ces cas ont été réglés diligemment, rassure le Président de la Cena.

Une tentative de fraude a été jugulée dans la seizième circonscription électorale quand deux femmes ont été prises en flagrant délit par des agents de police du commissariat du quartier Agla à Cotonou. Elles entreprenaient de donner de l'argent aux femmes comme elles, en même temps que des cartes d'électeurs afin qu'elles votent pour un candidat désigné. Dans la huitième circonscription électorale¹⁷, c'est un Peulh porteur de plusieurs cartes d'électeurs qui est surpris de se voir arrêté. N'a-t-il pas toujours voté pour toute sa famille sans aucun problème ? Cela d'autant que ses épouses ne sont pas autorisées à aller sur les places publiques. Il sera néanmoins présenté au Procureur de la République.

Hormis l'incident de Calavi, aucun évènement dramatique n'est à signaler. Il n'y a eu ce jour, rien qui justifie les critiques et le pessimisme pouvant tourner à l'auto-flagellation de certains communicateurs qui affirment qu'au plan organisationnel, les élections sont un échec au Bénin depuis 1991 malgré vingt-quatre (4) années d'expérience. Les affirmations ainsi faites ne sont pas justes et conduisent droit au mur. Depuis 1991, l'organisation des élections au Bénin a connu de nombreux

¹⁷ La huitième englobe les communes de Pèrèrè, Parakou, Tchaourou et N'Dali.

progrès, des améliorations. Ainsi, l'institution de la Cena dès 1995 fut une avancée qui sauve encore la démocratie béninoise de nos jours. Cet instrument a été dupliqué dans beaucoup de pays¹⁸. Le recours au bulletin unique a permis depuis des années de mettre fin ou de limiter une forme de fraude que tout le monde connaît : ramener aux candidats les bulletins non utilisés. Plus récemment, l'acquisition en 2013 d'un Code électoral pour le Bénin et l'aboutissement heureux à une Cena permanente sont des éléments positifs qui sont à capitaliser par tout le processus électoral.

Il convient donc de s'efforcer d'identifier les ratés et leurs causes. Il ne faut pas perdre de vue qu'aux Etats-Unis d'Amérique, il n'y a pas si longtemps, en 2000, l'élection présidentielle opposant George W. Bush et Albert Gore a connu des ratés graves¹⁹. Il faut éviter toute auto-flagellation qui ne peut être que destructive. Le constat qu'on peut faire aujourd'hui est que les ratés et les dysfonctionnements constatés ce jour dans les bureaux de vote notamment, sont le fait des agents électoraux qui visiblement n'étaient pas du niveau exigé par la loi pour leur recrutement et insuffisamment formés pour la cause.

Selon l'article 76 du Code électoral, les députés doivent désigner 26 212 représentants de l'Assemblée nationale devant siéger dans les postes de vote pour les élections législatives. Cette désignation devait se faire au moins un mois avant la

¹⁸- On lira à ce propos avec intérêt, Mathias Hounkpè-Ismaila Madior Fall, Les Commissions électorales en Afrique de l'ouest. Analyse comparée, Abuja (Nigeria), Friedrich Ebert Stiftung, janvier, 2010.

¹⁹- C'est un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis du 12 décembre 2000 qui a mis fin aux contestations à l'élection présidentielle américaine de 2000 opposant le républicain George W. Bush au démocrate Albert Gore.

date de l'élection. Il est exigé des personnes retenues des qualifications ou des diplômes précis. Le président du centre de vote est désigné parmi les cadres A ou B ou équivalent en activité ou à la retraite résidents dans le département. Les assesseurs des postes de vote seront titulaires du baccalauréat ou d'un niveau équivalent »²⁰.

Le quotidien *La Nouvelle Tribune* constate le retard et les difficultés des députés à désigner leurs représentants le 24 mars en ces termes : « *Hier le processus (de désignation) est devenu un casse-tête aussi bien pour les députés de la majorité parlementaire que pour ceux de la minorité parlementaire. Durant toute la matinée d'hier jusque tard la soirée jusqu'aux environs de 22 heures, les députés toutes tendances confondues, se sont déployés en quatre pour finaliser leurs différentes listes. Mais rien n'y fit*²¹ ». Dans ces conditions, on peut légitimement se poser des questions.

Les députés ayant mis du temps à désigner leurs représentants, a-t-on eu par la suite le temps nécessaire pour assurer une formation adéquate de ceux-ci ? Les députés ont-ils respecté dans leur choix les critères de diplôme ? On peut en douter quand on considère que le 26 avril le niveau de certains membres de bureau de vote parlant à peine le français. Il a été aussi avancé que dans certains bureaux de vote, il n'y avait que des représentants d'un seul et même parti ou alliance de partis ; ce qui constitue déjà en soit un cas de fraude. Aussi conviendrait-il que soit posé dès à présent le problème du choix politique des agents électoraux. Pourquoi

²⁰- Article 76 du code électoral ;

²¹- La Nouvelle Tribune, N° 2992, 25 Mars, 2015, p.3.

la Cena ne prendra-t-elle pas le temps de recruter et de les former dans des délais raisonnables. C'est là, semble-t-il une des conditions de l'amélioration encore plus de l'organisation des élections. La Cena a su recruter, former et déployer sur le terrain 546 coordonnateurs d'arrondissement avec un seul cas de dysfonctionnement constaté à Calavi et sur lequel on devra s'expliquer en vue d'une correction.

Ni l'Afrique, ni le Bénin ne sont maudits pour qu'en vingt-cinq années d'expérience électorale, rien n'ait pu être acquis et qu'il y ait un « surplace organisationnel ». Comme montrer plus haut, il y a eu des avancées importantes depuis 1991 qu'on ne saurait nier. La dernière est au Bénin, l'instauration de la Lépi. Dans le domaine de l'organisation des élections, l'Afrique comme le Bénin font des progrès visibles à chaque étape du renouveau démocratique. L'organisation récente de l'élection présidentielle au Nigéria conforte ce point de vue.

Il demeure qu'au cours de cette journée d'élection au Bénin, deux faits majeurs méritent d'être mentionnés. C'est d'abord, la défaillance du coordonnateur d'arrondissement à Calavi qui a eu pour conséquence dans cette circonscription électorale très délicate que les opérations de vote ont commencé vers 13 heures, ce jour. Circonscription délicate car elle est fortement revendiquée par l'And avec comme candidat son leader Valentin Houdé et par l'Un qui y a positionné une femme transfuge des Fcbe, madame Claudine Prudencio qui tient à en découdre avec le Chef de l'Etat qui selon elle, l'aurait trahie.

Il a suffi ce retard pour que naissent toutes sortes de spéculations. On dira qu'il y a un complot du pouvoir. Le Président de la Cena n'est-il pas un ancien collaborateur du

Président Boni Yayi au palais de la République ? Les seules explications coordonnées reçues sont celles du Président de la Cena justement. Homme de principe et toujours mesuré dans ces propos, Emmanuel Tiando qui semble avoir le monopole de la communication à la Cena, nouvelle formule, commence toujours ses conférences de presse ou toute autre réunion par saluer l'assistance et présenter des excuses. Assurément, ce monsieur aurait fait un bon diplomate. Sans toutefois banaliser l'évènement, il déclare : « *Cette défaillance du coordonnateur d'arrondissement relevé de ses fonctions depuis et remplacé a entraîné l'absence des agents de vote de leurs postes* ».

Pendant, entretemps des responsables aperçus sur place ont avancé que le matériel sensible n'était pas arrivé à temps. Le Président de la Cena ne revient pas sur ces détails. Il souligne que le vote ayant connu un grand retard, les ordres ont été données pour que les opérations de vote se poursuivent jusqu'à 23 heures pour le respect des neuf heures prescrites par la loi. Ainsi soit-il est-on tenté d'écrire ! On n'en saura pas plus. Il est vrai que s'il n'y a eu défaillance que d'un seul coordonnateur d'arrondissement sur 543 missionnés dans tous les coins du pays, il n'y a point de péril en la demeure. L'incident est vite clos et classé. Les opérations de vote commencent déjà à Calavi dans le calme et la sérénité retrouvés.

L'autre scoop de ce jour est la déclaration du Président de la République au moment de sa sortie du bureau de vote dans une école publique au quartier Cadjèhoun à Cotonou. Le message qu'il délivrera sera qualifié de testament par les journaux. Il est, en effet coutume dans le pays, qu'à l'occasion des consultations électorales, les journalistes de la presse

nationale et internationale se postent à la sortie des bureaux de vote devant accueillir les hautes autorités du pays qu'elles soient de la majorité présidentielle ou de l'opposition. Tous passeront ce jour à cette séance inévitable d'interview. C'est dans ces conditions, que Boni Yayi déclare : *« je ne serai candidat à aucune élection et mon nom ne figurera sur aucun bulletin de vote »*. Puis, il ajoute : *« je rêve d'un Bénin paisible, stable et sécurisé, doté d'institutions fortes, crédibles et dirigées par des hommes de qualité susceptibles de garantir l'intérêt général »*.

En vérité, le message du Chef de l'Etat est destiné aux forces de l'opposition qui l'accusent depuis des mois de vouloir modifier la Constitution du 11 décembre 1990 pour pouvoir briguer un troisième mandat. Le principal thème de campagne de l'opposition a été fondé sur cet élément. Boni Yayi a donc décidé de mettre fin aux spéculations et aux procès d'intention sur ce sujet, qui ont cristallisé le débat politique avant et pendant la campagne pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, le 26 avril 2015. Le problème sera de savoir les chances qu'il a d'être écouté par des acteurs politiques qui ont décidé d'une crise de confiance qui ne prendra fin qu'en avril 2016 selon elle quand ils verront Thomas Boni Yayi quitter effectivement le palais de la Marina²².

Les bureaux de vote ouverts à l'heure commencent à fermer dès 16 heures. C'est une période d'attente qui devra durer jusqu'au moment de la publication par la Cena, des grandes tendances dégagées par l'élection du 26 avril 2015. Puis, il

²² Nom désignant les bâtiments abritant les services de la présidence de la République à Cotonou au bord de la mer.

y a la transmission des procès-verbaux du déroulement du scrutin et les documents y annexés à la Cour constitutionnelle qui commence. Celle-ci est le seul organe habilité à fournir les résultats provisoires et au terme du contentieux, les résultats définitifs. La période d'attente est réglementée par la Cena et la Haac depuis les élections de 1995 et 1996.

Pour la Cena, le problème est simple : tous les chiffres donnés et/ou publiés par les médias tiennent de la spéculation. On ne doit pas leur accorder un crédit particulier. La Haac, qui au début avait une position proche de celle de la Cena a évolué vers une solution plus nuancée. Dans un premier temps, l'instance nationale et publique de régulation de la liberté de presse et d'expression interdit toute production de résultats chiffrés le jour de l'élection avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire national. La décision de la Haac a eu longtemps pour effet de rendre fade et sans aucun sens les nuits électorales organisées par différentes chaînes de télévision et de radiodiffusion privées et publiques. Alors que conformément à la loi, les dépouillements suivent immédiatement la clôture du scrutin dans le bureau de vote et que tout citoyen présent obtient tous les chiffres bruts dès cet instant, les instances chargées de la gestion des élections refusent toute communication publique des éléments acquis sur le terrain.

Face à cette situation aberrante, la Haac finit par modérer ses principes. Désormais, on peut communiquer les chiffres à la condition de mentionner clairement que ce sont des tendances provisoires à confirmer officiellement par les organes compétents. La conséquence de ce compromis est que dès le dimanche 26 avril, dans la nuit, de grandes

tendances provisoires ont commencé à circuler sur les réseaux sociaux, dans les états-majors, dans les journaux, sur les radios et les télévisions. Ceci aura pour effet que dès le lundi 27 avril, les journaux, les quotidiens notamment, commencent une véritable foire d'empoigne contre les Fcbe et leur leader, le Président Boni Yayi, qui rappelons-le, n'était pas candidat mais a conduit sans aucune retenue la campagne de son camp.

En fait, les résultats produits dans les journaux ce lundi et les analyses qui les sous-tendent sont pour beaucoup superficiels voire erronés parce que fondés sur des résultats partiels. On crie victoire trop tôt et on annonce la fin de Boni Yayi et des Fcbe. Il y a un peu partout, au niveau de certains journaux, un triomphalisme de mauvais aloi pour des organes qui se veulent objectifs.

La recherche objective de la vérité aurait dû conduire à s'en tenir aux faits et attendre d'avoir plus de chiffres ou d'informations avant de mettre sous presse les premiers journaux. Ainsi avant toute confirmation des premiers chiffres qui ne sont pas fausses nécessairement, il convient d'éviter de faire du triomphalisme. Une meilleure lecture des chiffres acquis les 26 et 27 avril 2015 ainsi qu'une analyse affinée permet de noter les conclusions temporaires suivantes avant la proclamation à venir des résultats par la Cour constitutionnelle.

La première conclusion est que les Fcbe qui sont créditées de 32 députés provisoirement bien entendu, demeurent la première alliance et la première force politique du pays. Si ce chiffre se confirme, pour un proche avenir, l'Alliance sera incontournable pour l'élection des membres du bureau de la nouvelle Assemblée nationale dans quelques jours.

Deuxième conclusion, l'attitude des journaux dans presque toute leur totalité est à condamner. En effet, l'échec annoncé souvent avec beaucoup de mépris et parfois même d'esprit de haine pour les Fcbe et leur Chef dans le cas où il ne se confirmerait pas, pourrait amener à penser que c'est la Cena qui a changé les données. Alors qu'il ne saurait en être ainsi. Puisque l'organe chargé de la gestion des élections est marqué de très près par les représentants des partis et des alliances de partis et par les associations de la société civile du réseau des élections qui sont particulièrement vigilants et même alertes.

Ainsi, rapidement, il est apparu faux d'avoir écrit dans certaines presses le 27 avril que Léhady Soglo et Sacca Lafia confirment la suprématie de leurs partis. Troisièmement, le grand parti perdant des élections législatives de 2015, ce ne sont pas les Fcbe ce 26 avril à la sortie des urnes, mais la RB à travers l'alliance Rb-Rp, puis l'Uds de Sacca Lafia. Le grand parti des Houézèhoué « perd Cotonou » et son candidat naturel à la prochaine élection présidentielle n'est pas sûr d'être élu. L'alliance Rb-Rp ce mardi totalise cinq députés : une misère.

Quatrième conclusion, le Prd retrouve ses marques en passant de 9 à 14 députés selon les chiffres de ce mardi 28 avril 2015. Il reconquiert certaines bases perdues telle Ifangni dans le Plateau (21^{ième} circonscription électorale). On peut expliquer ce succès par le fait que le parti de Me Adrien Houngbédji est retourné s'investir dans des zones quelque peu négligées depuis un moment et y a mis les moyens humains et financiers.

Au total, il apparaît juste pour les hommes et femmes politiques, les journalistes et les communicateurs en général de savoir raison garder et de s'en tenir encore aux sages conseils

ou directives de la Haac qui demande de ne pas publier les informations relatives aux élections avant la fermeture des derniers bureaux de vote et également d'attendre de grandes masses de chiffres sur le territoire avant de faire des proclamations et des affirmations qui dès le lendemain s'avèreront fausses ou non justifiées.

Désormais, c'est le temps de l'attente qui peut durer plusieurs jours. La Cena n'est astreinte à aucun délai précis pour sortir les grandes tendances et pour envoyer les procès-verbaux à la Cour constitutionnelle. Entre le moment de la fin des opérations de vote, ce dimanche 26 avril 2015 et celui où la Cena transmettra à la Cour constitutionnelle, les procès-verbaux relatifs au scrutin, il y aura bien des événements. On considère généralement que la Cena a huit jours au maximum pour accomplir la transmission. Cette affirmation n'est soutenue par aucune disposition légale. Dans ces conditions, deux événements semblent dignes d'intérêt et sont retenus pour être communiqués au lecteur.

C'est d'abord, l'organisation de la séance de restitution de leurs travaux de terrain de monitoring des élections législatives du 26 avril 2015 par les différents organismes nationaux et internationaux qui ont été présents dans les bureaux de vote à travers le pays.

**Encadré 1.2 Le point de vue
des observateurs internationaux :
« le déroulement du scrutin consolide la
pratique démocratique »**

La mission d'observation de l'Union africaine pour les élections législatives d'avril 2015, et celle de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, ont fait le point de leurs activités ce mardi 28 avril 2015. Selon Jérémie N'Gouan, chef de la mission du Comité interparlementaire de l'Uemoa, (Cip-Uemoa) « les insuffisances constatées sur le terrain ne sont pas de nature à entacher la sincérité du scrutin ».

Aussi, les observateurs de l'Uemoa, estiment-ils que le scrutin reflète la volonté du peuple.

Par ailleurs, la mission se réjouit du bon déroulement du vote dans le calme et la discipline, dans tous les centres de vote observés.

Pour la mission de l'Union africaine dirigée par Dioncounda Traoré, la tenue des élections législatives du 26 avril 2015 « symbolise un acquis supplémentaire dans la consolidation de la pratique démocratique au Bénin ». Egalement, au regard des observations effectuées, la mission déclare que le scrutin s'est globalement passé dans les conditions de transparence, malgré le constat avéré de dysfonctionnements dans l'organisation. La mission a tenu à féliciter le peuple béninois pour sa tradition démocratique, sa culture d'alternance politique et pour la maturité dont elle a fait preuve lors du scrutin.

Au nombre des recommandations faites en direction du gouvernement, on peut noter, la demande d'attribuer à la Cena toutes les opérations relatives au processus électoral par le déploiement des agents de sécurité en nombre suffisant, l'accroissement de la participation et de l'implication des femmes dans le processus électoral.

Source : Wilfrid Noubadan, *Le Matinal*, n°4590, du mercredi 29 avril, 2015, p.3

Encadré 1.3- Le Wanep Bénin satisfait du vote du 26 avril 2015 au Bénin

La moisson des 60 observateurs du Réseau ouest africain pour édification de la paix en Afrique (Wanep-Bénin), répartis sur l'étendue du territoire national, rassure quant au bon déroulement du scrutin du dimanche. Au-delà des irrégularités liées au retard criard, par endroit, dans le démarrage ainsi qu'à la pénurie temporaire de matériels, les élections, au regard de l'observation générale du Wanep s'est déroulée dans la paix.

Toutefois, cette avancée, argumente la coordonnatrice de la mission d'observation, Maryse Ahanhanzo-Glèlè, comporte assez d'imperfections qui doivent être absolument corrigées. Au nombre des plus préoccupantes figure, selon elle, la sécurisation du convoi des matériels après le scrutin. Au regard des difficultés énormes, souvent notées dans l'acheminement des cantines, des craintes subsistent quant à la fiabilité de la sécurisation des suffrages des électeurs.

Par rapport à cette équation restée jusque-là sans solution, Wanep Bénin propose la mise sur pied d'une structure indépendante en charge d'assurer l'organisation pratique du processus de convoyage des matériels lourds et sensibles ainsi que des cantines à l'issu du scrutin. Le président de l'Ong Alcrer, Martin Assogba, s'est également réjoui du déroulement du scrutin du dimanche. Il n'a pas manqué de mettre en garde les autorités afin que les résultats finaux reflètent le choix des électeurs. Idem pour Gustave Assah qui a exhorté chaque Béninois à garder sa lampe allumée. Regroupés en consortium autour du projet "Election dans la paix" Wanep-Bénin, la coalition nationale pour la paix, Alcrer et social Watch agissent en symbiose pour les élections législatives communales et présidentielle apaisées.

Source : Hospice Alladayè, *Le Matinal*, N° 4590 du mercredi 29 avril, 2015, p.4

On note donc que tous les observateurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, se réjouissent du bon déroulement des votes dans le calme et la discipline. Les cas de dysfonctionnement constatés ne sont pas de nature à remettre en cause les résultats. Il y a notamment, la disposition et l'emplacement des isolements dans certains bureaux de vote qui ne garantissent pas le secret du vote. Les difficultés d'ordre organisationnel notées sont dues principalement à un déficit de formation des agents électoraux désignés par les députés.

Lorsque jusqu'au mercredi suivant les élections, il n'y a aucun signe de la Cena, on commence à trouver longue l'attente de trois ou quatre jours. Pourtant, la Cena, nouvelle formule

avait promis aller vite. Ce sont les raisons qui ont amené sans doute, le Président de la Cena, Emmanuel Tiando à tenir un point de presse ce jeudi 30 avril au siège de l'institution. Sur un ton neutre c'est-à-dire sans passion, il salue et fait savoir que l'institution qu'il dirige se trouve encore à la phase de dépouillement et de compilation des résultats sortis des urnes le 26 avril. Il déclare : « *Nous mesurons l'impatience des Béninois au cours de cette phase qui a pris un peu plus de temps que prévu. Nous assurons que la Cena est à près de 50% de dépouillement des résultats* » Puis, il s'étend sur les raisons du retard des phases de dépouillement et de compilation.

Selon le président Tiando, ce retard s'explique par la réception tardive des résultats de quelques localités qui sont loin de Cotonou. Il ajoute que la plupart des coordonnateurs d'arrondissement n'ont pas pu faire à leur niveau la compilation des résultats des postes de vote de leur arrondissement comme prévu. «*Pour cette raison, nous sommes obligés de faire ces dépouillements par poste de vote au niveau de ces arrondissements*», a-t-il aussi souligné. Il a précisé également que le délestage a ralenti le rythme de travail des agents chargés de faire ces opérations, car ce travail est déterminé par la fourniture d'énergie électrique.

Finalement, Emmanuel Tiando laissera entendre que les grandes tendances des résultats peuvent être attendues dans 24 heures au niveau de la Cena. Les documents exigés seront immédiatement adressés alors à la Cour constitutionnelle qui proclamera les résultats provisoires conformément aux termes du Code électoral. Parce que des bruits persistants avaient circulé relativement au recrutement d'un cabinet privé pour

la compilation des résultats²³, le Président a tenu à rassurer les communicateurs en affirmant que c'est la Cena seule qui s'occupe de cette opération sensible de compilation. Pour rassurer les électeurs, Emmanuel Tiando affirme que les résultats sortis des urnes se trouvent déjà dans les cantines qui sont convoyées à la Cena et non dans les urnes qui sont encore dans certains arrondissements. Il a enfin saisi l'occasion pour déplorer le comportement de certains agents électoraux qui ont fait usage de violence sur les électeurs le jour de vote et présenter les excuses de son institution.

- **Les grandes tendances de la Cena et les résultats provisoires de la Cour constitutionnelle**

Le vendredi 1^{er} mai, soit le lendemain du point de presse, conformément à son engagement pris la veille, Emmanuel Tiando fournit les tendances générales ou grandes tendances des élections législatives de 2015 relevées par la Cena. A cette occasion, le Président Tiando prononce un bref discours dans lequel il expose le cheminement utilisé par son équipe pour parvenir à dégager les données exposées ce jour. Avant de communiquer les chiffres et les statistiques, il insiste sur le fait que seule la Cour constitutionnelle est habilitée à proclamer les résultats des élections législatives. « *Ce que nous allons vous dire à l'instant ne constitue que de grandes orientations, de grandes tendances globales. Il appartient à la Cour, au vu de ses analyses et de ses observations de dire qui a été effectivement élu et quel est le parti qui l'a emporté* ».

²³ Voir *Le Matinal*, n° 4590, mercredi 29 avril 2015, p.15.

La salle tressaillit lorsqu'il déclare que la Cena n'a pas procédé au dépouillement de quatre arrondissements pour la simple raison que le nombre de votants dans ces cas-là était supérieur au nombre d'inscrits. C'est là, manifestement, l'aveu de reconnaissance d'un cas de fraude malgré toutes les précautions prises. C'est la Cour constitutionnelle qui devra statuer définitivement sur ces cas-là.

Les statiques utiles publiées sont :

Nombre d'inscrits : 4 470 591 ;

Nombre de votants : 2 947 020 ;

Taux de participation national : 65,92%.

Sauf à être interpellée par la Cour constitutionnelle pour des éclaircissements ou d'autres informations ou éléments, on peut dire que l'organisation des élections législatives de 2015 est terminée pour la Cena, nouvelle formule, dont c'est la première expérience in situ. On peut conclure à un succès malgré des ratés quasiment inévitables. Désormais la balle, pourrait-on dire, est dans les mains de la Cour constitutionnelle chargée de la proclamation des résultats des élections législatives au Bénin.

En vérité, la Haute juridiction a commencé à travailler dans le sens d'une prompte proclamation/publication des résultats depuis un moment. En effet dans un document publié par la Cour²⁴ en 2011, on peut lire sous le paragraphe, " la problématique de l'observation des scrutins sur le terrain. La

²⁴ Cour constitutionnelle, *Rapport d'évaluation. Elections présidentielle et législatives de 2011*, Cotonou, 2011, p.18.

Cour a consacré de nombreuses séances et un soin particulier à cette problématique pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 117 de la Constitution qui lui permettent de déployer des délégués sur le terrain afin de veiller à la régularité des scrutins dont elle a la charge du contentieux. Aux termes de cet article : La Cour constitutionnelle : « - *veille à la régularité de l'élection du Président de la République [...] - statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives...* ».

C'est sur le fondement de ces dispositions constitutionnelles que la Cour constitutionnelle a toujours recruté et envoyé sur le terrain lors des élections présidentielles et législatives, ses délégués jusque dans les bureaux de vote. Avec ces délégués qui sont tous sous le contrôle d'un membre de la Cour, un travail énorme de constat, de contrôle et de vérification a déjà exécuté avant l'arrivée des documents de la Cena. Il n'empêche qu'une fois les documents reçus en provenance de la Cena, - qui sont essentiellement, les procès-verbaux de déroulement du scrutin, les feuilles de dépouillement, les observations des membres du bureau de vote et les réclamations des électeurs annexées auxdits procès-verbaux - la Cour constitutionnelle fasse preuve d'une diligence particulière. Ainsi dès le dimanche 3 mai 2015, la Cour constitutionnelle rend publique, la proclamation des résultats provisoires des élections législatives du dimanche 26 avril 2015.

Proclamation des résultats des élections législatives du 26 avril 2015

La Cour Constitutionnelle,

Vu la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

Considérant qu'il résulte de l'examen de l'ensemble des documents électoraux que dans certains postes de vote, des irrégularités ont été commises en violation des dispositions des lois précitées, notamment : le défaut de la feuille de dépouillement et/ou du procès-verbal de déroulement du scrutin, le décompte fantaisiste des voix sur la feuille de dépouillement, le défaut de décompte des voix, le défaut de décompte de voix par pictogrammes, le défaut de remplissage des feuilles de dépouillement, l'absence de mention des émargements et des dérogations sur la feuille de dépouillement, l'absence de mention sur le procès-verbal du déroulement du scrutin du nombre de suffrages exprimés et de bulletins nuls, les surcharges et les ratures sur la feuille de dépouillement, le défaut d'annexion de bulletins déclarés nuls, le défaut de signature de deux au moins des membres du poste de vote, le dépassement du nombre de votants par rapport au nombre d'inscrits.

Considérant que toutes ces irrégularités commises en violation de la Constitution et des dispositions du code électoral ne sont pas de nature à compromettre la régularité, la sincérité et la transparence du scrutin ;

Considérant que conformément aux dispositions des articles 81 alinéa 2, 52 et 54 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, la Haute Juridiction a constaté le recensement général des votes, vérifié la régularité du scrutin et arrêté les résultats des élections législatives du 26 avril 2015 ;

Considérant qu'en application des dispositions de l'article 352 de la loi n° 2013-006 du 25 novembre portant code électoral en République du Bénin, l'attribution des sièges aux vingt (20) listes

en compétition s'est effectuée selon le système du quotient électoral et la règle de la plus forte moyenne ; (extraits)

En conséquence, proclame élus députés à l'Assemblée nationale, les candidats des partis ou alliances de partis dont les noms suivent :

Alliance ABT 02 sièges

Zoumarou Mally Boda Mamoudou
Affo Obo Ahmed Tidjani

Parti Résoatao 01 siège

Hinnouho Mohamed Taofick Atao

Alliance Eclaireur 02 sièges

Gounou Salifou Abdoulaye
Agoua Assogba Edmond

Fcbe 33 sièges

Bako Arifari Nassirou
Bako Idrissou
Kate Sabai
Gounou Sanni
Kassa D. Barthelemy
N'da Kouagou Eric
Bagana Gilbert
Dafia Abiba
Gibigaye Mohamed
Djenontin A. Valentin
Yarou R. Théophile
Kora Gounou Zimé
Yarou Sinatoko Kiaré
Gbadamassi Rachidi

Bah Guera Chabi
Bagoudou Z. Adam
Komi Koutché
Okoundé Jean Eudes Kotchikpa
Tchobo D. Valère
Okounlola Biaou André
Dègla A. Benoit
Essou Noudokpo Pascal Esnos
Gbahoungba David
Soumanou F. Alassane
Atchadé Nourénou
de Souza Marcel A. A.
Dagniho Rosine
Schanou Sofiatou
Codjo Dossou Simplicie
Abiola A. François
Abimbola Jean Michel
Aké Natondé
Sonon D. Gustave

Prd 10 sièges

Padonou Corneille
Akotègnon Raphael Dossou
Aguèmon Badirou Din-Olamodé O.
Houngbédji Adrien
Akissoé Houedougbe Noel
Sani Yibatou
Zinsou Agnongny Edmond
Bahou Minakpon Michel
Ahouanvoèbla Sèdogbo Augustin
Gbénou Paulin

Alliance U B 02 sièges

Houngnibo K. Lucien
Ahonoukoun Tossou Marcellin

And 05 sièges

Yempabou Boundja Jacques
Houdégbé Octave Cossi
Togni Cyprien
Houdé Aditi Valentin
Agbodjèté Hounsa Justin

Alliance Soleil 04 sièges

Issa Salifou
Bagoudou I. O. René
Gbian Robert
Lafia Sacca

Alliance F D U 04 sièges

Adomahou Jérémie
Agbelessesi Cokou Alexis
Nago Coffi Mathurin
Sossou Dakpè

U N 13 sièges

Houndété Eric Louis Camille
Prudencio Claudine Affiavi
Amoussou Ange-Marie Bruno
Gbénonchi Gérard
Degbey Kuadjo Jocelyn L.
Azannai Candide Armand Marie
Djogbénou Joseph
Nobimé Agbodranfo C. Patrice

Ahossi Comlan Léon
Idji Antoine Kolawolé
Vlavonou Gbèhounou Louis
Koussonda Adjibadé Moukaram
Houangni Parfait

Alliance Rb-Rp 07 sièges

Bada Georges
Vieyra Ep. Soglo Honorine Rose-Marie
Atrokpo Luc Sètonджи
Glèlè Ahanhanzo Blaise Onesiphore
Djiman Koffi Adolphe
Yahouédéou François Janvier
Yèhouétomè Boniface

- Les premiers commentaires

Avec la proclamation des résultats, on connaît tous les membres de la septième législature de l'Assemblée nationale. Il convient de noter cependant que la proclamation des résultats des élections législatives du 26 avril 2015 rendue publique par la Cour constitutionnelle ce dimanche 3 mai 2015 a un caractère provisoire comme mentionné par une des dispositions de la décision valant proclamation des résultats en ces termes : *« dit que la présente décision ne préjuge pas de l'issue des contestations et réclamations dont la Cour constitutionnelle serait saisie dans le cadre des présentes élections législatives et qui pourraient, le cas échéant, entraîner l'invalidation de sièges de députés »*

De manière générale, on notera à l'occasion de ces septièmes élections législatives du renouveau démocratique que le

contexte général n'a nullement varié au Bénin. On pourrait même soutenir que certaines tendances lourdes identifiées par le passé se sont accentuées. Elles sont devenues des faiblesses voire des causes de menaces pour le processus démocratique dans la mesure où ces tendances lourdes perdurent depuis 1991.

Le seul point fort à consigner pour ces élections est le calme et la sérénité du corps électoral. Pour ces élections d'avril 2015, le premier élément fort pour la démocratie au Bénin est que la septième élection des membres de l'Assemblée nationale a eu lieu malgré tout. Le pays a su éviter le vide juridique que l'on craignait et dont on impliquait la responsabilité au Président de la République Thomas Boni Yayi. Au-delà du fait que les populations sont sorties aux quatre coins du pays pour voter - le taux de participation national sera de 65,92%²⁵ - on devra encore une fois saluer la sérénité du peuple béninois.

Comme l'indique le quotidien *L'Aurore*²⁶ : « *et depuis 2011 et pour la troisième fois qu'on vote avec la Lépi, le peuple a encore rouspété mais a accepté de se soumettre au pacte républicain.* » Cependant, le calme et la sérénité du peuple ne sauraient être éternels et les hommes politiques, à tous les niveaux, devraient le savoir et en tenir compte. Ce seul point fort est occulté par les nombreuses faiblesses déjà développées du point de vue factuel et comme événements ou pratiques constatés au cours de la campagne. Ainsi, on peut retenir quatre points qui sont :

²⁵- Chiffre communiqué par la Cena le 1^{er} mai en même temps que les grandes tendances.

²⁶- *L'Aurore*, « Une classe politique dépassée, un peuple merveilleux », n°2792, 27 Avril, 2015, p.3.

- La persistance d'un machisme qui conduit à l'exclusion des femmes, à la méfiance vis-à-vis des jeunes et l'alignement notamment des anciens acteurs politiques.

Malgré un plaidoyer pour une bonne représentation des femmes et des jeunes au parlement qui a commencé tôt au Bénin, peut-être même des années avant cette échéance électorale, les femmes ne seront pas mieux représentées à l'Assemblée nationale, septième législature. De même, les jeunes se sont organisés de manière autonome pour aller solliciter le suffrage des populations. En ce sens, ils ont lancé des appels à un rajeunissement de l'Assemblée nationale à travers leurs différentes organisations autonomes : le Réseau pour l'éveil patriotique, l'Observatoire des jeunes pour un Bénin nouveau, les Forces citoyennes pour la défense de la patrie et Jeunesse, destin en mains. On pourrait dire qu'à l'arrivée le résultat est presque nul.

Pour ce qui concerne les femmes, en 25 ans, le pourcentage d'élues n'a jamais franchi le cap de 12%. Il a varié entre 6,25% et 12,19%. La première législature de l'Assemblée nationale de 1991 à 1995 comportait quatre femmes députées contre 60 hommes députés, soit 6,25%. De 1995 à 1999, soit la deuxième législature, le pourcentage de femmes parlementaires est passé à 12,19%, soit dix femmes sur un total de 83 élus. Au cours de la troisième législature et de la quatrième, on est tombé à 7,22%, avec six femmes députées sur un total de 83 élus. De 2011 à 2015 - sixième législature - il n'y a eu que huit femmes élues sur 83 députés, soit 9,63%. Pour la septième législature amenée par les élections législatives d'avril 2015, il y aura 7 femmes députés sur 83 élus, soit un pourcentage de 8,43.

Pour les jeunes, on pourrait noter avec quelques regrets que la septième législature comptera les quatre anciens Présidents de l'Assemblée nationale de 1991 à 2015 que furent Adrien Houngbédji, Bruno Amoussou, Antoine Kolawolé Idji et Mathurin Coffi Nago. Y a-t-il meilleure illustration du conservatisme et d'un refus d'un renouvellement/rajeunissement des membres du parlement au Bénin ?

Les jeunes auxquels, tout est promis depuis des années ne seront pas mieux lotis. Les députés reviennent avec une nouvelle formation avec les mêmes députés plus jeunes qu'au début de la 6^{ème} législature qui sont Atao Mohamed Hinnouho et Luc Sètonджи Atrokpo auxquels est venu s'ajouter Komi Koutché de même âge que le premier. Pour l'entrée en politique au parlement, ils devront attendre. Ils devront apprendre à faire preuve de patience. C'est semble-t-il ce que les « aînés leur conseillent ». Ce qu'ils ont accepté généralement, étant donné qu'ils n'ont pas le "blé" nécessaire pour se lancer dans l'aventure politicienne en créant un parti pour aller à l'assaut des populations.

- Une autre faiblesse est la poursuite du règne de l'argent à l'occasion des élections.

Une fois encore, comme c'est le cas depuis les premières élections du renouveau démocratique en 1991, l'argent a circulé cette année. De nouveau, l'assertion du professeur Albert Nouhouayi²⁷ se vérifie : « *les élections au Bénin sont ethniques et financières* ». Le code électoral en son article 110 fixe la limite des dépenses à engager par chaque candidat pour

²⁷ Albert Nouhouayi, à l'occasion d'un colloque organisé sur « L'après législatives de 1995 » à Ouidah le 13 avril 1995 par l'Institut de Développement et d'Echanges Endogènes (Idee).

les différentes élections. Ainsi pour les législatives, le candidat ne doit pas « engager pour la campagne électorale, par lui-même et/ou par une tierce personne plus de quinze millions (15 000 000) de francs de dépenses ».

La loi a désormais mis des limites et interdit la pratique publicitaire à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de porte-clés, de calendriers et d'autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou aux symboles des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et les libéralités ou les faveurs administratives faites à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote.

On note cependant dans le pays, une distribution « secrète » certes mais très active, la veille même du jour du scrutin alors que la campagne est arrêtée depuis ce jour à 00 heure. On ne distribue pas cependant que de l'argent ; les partis et alliances de partis fournissent gratuitement aux électeurs potentiels, tous les produits alimentaires possibles, tels le riz, les huiles, les pâtes alimentaires, du lait. Les législatives de 2015 n'ont pas échappé à ces actes de corruption électorale.

- L'absence de débats politiques, une faiblesse de la campagne.

De manière générale, les différents partis et alliances n'ont pas su ou voulu s'engager dans de véritables débats d'idées, c'est plutôt à des invectives que l'on assiste. Ceci se poursuivra sans répit jusqu'à la fin de la campagne pour ces législatives. Alors que c'est dès ce stade, qu'il faille identifier les problèmes et chaque candidat devrait développer les

voies et moyens qu'il entend utiliser pour apporter les solutions adéquates. Les candidats devraient aussi s'engager à ce niveau à remplir pleinement leur mission de contrôle de l'action gouvernementale et contribuer à ce que les dirigeants qui transgressent les lois soient poursuivis et punis.

L'absence de tels débats est un des facteurs qui conduit à avoir au parlement des députés sans voix et prêts à voter dans un sens comme dans l'autre. Ainsi passent-ils leur vie parlementaire comme une caisse de résonance. Ce qui est dommageable pour le développement de la démocratie au Bénin.

- L'exception de l'Alliance pour une nouvelle gouvernance (Ang)

L'Alliance pour une nouvelle gouvernance qui réunit le Parti communiste du Bénin (Pcb), le Parti social-démocrate (Psd Le Bélier) et le Creuset pour le progrès et le développement (Cpd) a su se départir de cette atmosphère délétère et nauséabonde qui a caractérisé la campagne électorale de 2015 pour les législatives. Pour preuve, on peut citer le point de presse fait par le porte-parole de l'alliance le 26 mars 2015 à Cotonou. (Extraits)

« Dénonçant la précampagne qui est entachée de pratiques frauduleuses et régionalistes, Jean Kocou Zounon a saisi l'occasion pour informer l'opinion publique des grands axes du programme d'action de l'Ang. A exactement un mois des législatives, il indexe une précampagne viciée par des fraudes permanentes et désigne plusieurs irrégularités qui entachent la précampagne électorale. « *Ainsi l'Ang accuse les candidats Fcbe,*

en l'occurrence, les ministres et les maires, et principalement le Chef de l'Etat, de frauder et de violer impunément les articles 62 et 63 du code électoral, en procédant tous azimuts « à la distribution ouverte de sous, de cadeaux, de tonnes de ciment ; et en utilisant les attributs et moyens de l'Etat ou des collectivités, à des fins politiques ».

Plus précisément, l'Alliance reproche au Président Boni Yayi, de multiplier « des inaugurations et lancements improvisés de chantiers ». Il est reproché également aux candidats des autres partis et alliances de partis de faire à l'instar du Chef de l'Etat, preuve de propos régionalistes susceptibles de diviser le pays. Pour l'Ang, régler la question du chômage des jeunes, passe par le vote d'une loi-cadre interdisant l'exportation des produits locaux et encourageant plutôt leur transformation nationale.

Incontestablement, l'Alliance pour une nouvelle gouvernance est différente de tous, dans cette campagne. Le compte rendu intégral du point de presse est publié en annexe au présent ouvrage.

Les recours en invalidité ou de la contestation des résultats proclamés

Comme à l'accoutumée, dès la proclamation des résultats provisoires par la Cour constitutionnelle, les recours furent nombreux. Encore qu'il n'a pas été facile d'obtenir le nombre exact de plaintes ou de recours reçus à la haute juridiction. Personne ne se trouve compétente ici pour communiquer un chiffre. C'est pourquoi, on se borne à écrire dans la presse qu'il y a cinq à dix députés qui pourraient perdre leur siège. Cependant, on sait que la Cour a commencé avec le sérieux et

la solennité qui caractérisent ses travaux à procéder à l'examen des recours. Malgré les efforts faits par la Cena et la Cour constitutionnelle pour mettre à leur portée, des informations utiles pour la conduite des recours, les candidats n'ont toujours pas internalisé les termes du Code électoral.

C'est enfin par une décision de la Haute juridiction lue par le Président de l'Assemblée nationale lors d'une session extraordinaire qu'on reçoit deux informations importantes. D'abord, on est informé que ce sont neuf députés qui ont noms Lucien Houngnibo, Cyprien Togni, Simplicie Dossou Codjo, Michel Bahou, Paulin Gbénou, Kiaré Sinatoko Yarou, Louis Vlavanou, Walis Zoumarou et Augustin Ahouanvoébla qui étaient concernés par les recours devant la Cour. Ensuite, on sait que les sept sages ont estimé que les irrégularités électorales constatées et dénoncées par les différents requérants, ne sont pas de nature à influencer ni à changer les résultats du scrutin du 26 avril dernier. On peut considérer que cette décision "libère" les neuf députés sus cités et vaut résultats définitifs pour les élections législatives du 26 avril 2015.

Pour une compréhension aisée des développements à suivre, il convient de mentionner que les Forces Cauris pour un Bénin émergent (Fcbe) ont obtenu 33 députés. On considère l'Union pour le Bénin (UB) qui a obtenu deux sièges, comme un allié naturel du parti présidentiel, ce qui fait un total de 35 élus pour la mouvance présidentielle.

L'opposition pluriel ou du moins les alliances de partis ou partis qui se réclament de l'opposition ont eu, Union pour la nation (Un) : 13 élus, le Parti du renouveau démocratique (Prd) : 10 députés, l'alliance RB- RP : 7, l'alliance Fdu : 4 élus, Alliance

Soleil : 4 élus, l'Alliance Abt : 2 députés, soit au total 40 députés pour toute l'opposition. L'Alliance And qui a obtenu 5 députés n'a pas choisi clairement un camp pendant la campagne. Il en est de même de l'alliance Eclaireur avec 2 élus et le parti Résoatao qui a obtenu un élu.

Dès ce dimanche 3 mai 2015 lorsque la Cour constitutionnelle a proclamé les résultats provisoires, on peut légitimement considérer que les élections législatives de 2015 sont terminées, sous la réserve des contestations à venir.

b) Trois crises électorales graves

On notera que trois événements graves qu'on peut qualifier de crises post-électorales viendront impacter le cours de l'histoire politique et institutionnelle de la période se situant entre la décision de la Cour constitutionnelle voire avant celle-ci et l'élection du bureau de l'Assemblée nationale pour la septième législature.

o Les événements de Dangoussar et Barei du 27 avril 2015

Ils se situent, au lendemain de la journée de vote pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale de 2015, à 500 kilomètres environ au nord-ouest de Cotonou. Des émeutes graves opposent les habitants des deux villages voisins de Dangoussar et de Barei, situés dans la commune de Djougou dans le département de la Donga. Tout est parti, raconte-t-on, de la décision des habitants de Dangoussar de boycotter les élections du 26 avril 2015 dans leur village pour cause de nombreuses promesses non tenues par les hommes politiques de la région. Ils ont tenu à entrainer leurs frères et voisins dans ce choix de ne pas aller voter.

Malheureusement, tous les habitants de Barei ne l'entendaient pas ainsi et désiraient s'exprimer en faveur de leur candidat respectif. C'est donc parce qu'ils ont été empêchés la veille d'aller voter que des habitants de Barei s'arment ce lundi 27 avril, au lendemain des élections législatives, de fusils artisanaux, de coupe-coupe et de gourdins et se lancent à l'assaut du village voisin. La réplique ne s'est pas fait attendre. Les scènes de violence entre les fils des deux villages feront des victimes des deux côtés.

Afin de ne pas ternir l'image de la démocratie béninoise renforcée par le succès des élections de la veille, les autorités mirent une sorte d'embargo sur les informations relatives à ces graves incidents. Ainsi, bien des Béninois n'ont pas eu vent de ces évènements.

- **Une crise ouverte par le Président de la République et bien exploitée par l'opposition**

Le quotidien, *Le Matinal* rend compte dans son édition du mardi 5 mai 2015 en page 2 en ces termes : « Tentative d'assassinat du député *Azannai* »

« *Yayi enflamme Cotonou*

« La journée du lundi 4 mai 2015 a été mouvementée à Cotonou. Sous la saisine du Chef de l'Etat, *Yayi Boni*, des autorités judiciaires, au motif d'offense, des forces de l'ordre, ont assiégé le domicile du député *Candidé Azannai*. L'action musclée a engendré plusieurs conséquences au point d'enflammer la ville de Cotonou et d'ébranler la République.

Branle-bas hier dans la ville de Cotonou ! Le député de l'opposition, Candide Azannaï de l'Union fait la nation a reçu la visite inattendue de forces mixtes de sécurité et de la défense. Elles étaient porteuses d'une convocation « illégale » selon l'avocat Joseph Djogbénou, colistier et nouvellement élu député sur la même liste de l'Un. Cette tentative d'arrestation et la horde de forces de sécurité et de défense ont été reçues comme des provocations de la part des populations du quartier Zogbo où habite le député recherché sous plainte de Yayi

.....
..... »

Face à la dimension extraordinaire que prend la crise ce jour (la ville de Cotonou est coupée en deux, on ne peut plus se rendre dans la partie ouest ou au nord de la ville, ou dans les pays voisins de l'ouest comme le Togo et le Ghana) et les nombreuses déclarations des leaders de l'opposition, des responsables des Osc et des Ong et des religieux et face au fait que tous ces évènements ainsi que les diverses scènes aux abords du domicile du député devenu un martyr sont relayés en direct par les chaînes de radios et de télévisions privées. Le gouvernement se voit obligé de se justifier.

Il fait lire par le Secrétaire général du gouvernement, un communiqué. Ce message n'apportant aucune solution à la crise, les émeutes et les actes de vandalisme se poursuivent. Tard dans la nuit, on apprend que le Chef de l'Etat a pris la décision de suspendre sa plainte par un communiqué du procureur général près la Cour d'appel de Cotonou. « *Par conséquent, la convocation du 5 mai 2015 est annulée afin que la paix règne dans notre pays* », précise le Procureur

général près la Cour d'appel. Ainsi prend fin, cette crise qui pour certains n'est pas terminée puisque le chef de l'Etat n'a pas retiré sa plainte mais l'a seulement suspendue.

○ **La suspension par l'ambassade des Pays-Bas de la coopération avec le Bénin**

C'est un journal français qui, le premier, donne l'information que pour cause de dilapidation de plusieurs milliards de francs cfa mis à la disposition du gouvernement béninois dans le cadre d'un programme d'appui au secteur de l'eau, le gouvernement du royaume des Pays-Bas a pris la décision de suspension du programme de coopération liant les deux pays. Le communiqué officiel hollandais date du 6 mai 2015. Il provient de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin et est signé de l'Ambassadeur Jos van Aggelen et confirme l'information.

La déclaration suivante du professeur Victor Topanou²⁸ montre combien cette crise-là impactera la suite des événements politiques à venir et plus particulièrement de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale. L'opposition s'en saisira pour montrer que le président Boni Yayi est entouré de personnes corrompues qui ne sauraient prétendre à diriger l'Assemblée nationale. Dès le 7 mai, Victor Topanou déclare sur les antennes d'une station de radiodiffusion : « Alors que notre pays traverse une crise socio-politique²⁹ *mal éteinte depuis le lundi 4 mai dernier, nous apprenons avec stupeur que les Pays-Bas ont décidé de suspendre leur coopération avec le*

²⁸- Victor Topanou est Maître de Conférence en Science politique à l'université d'Abomey-Calavi. Il a été ministre du président Boni Yayi avant de passer dans l'opposition.

²⁹- Victor Topanou se réfère à la crise de l'arrestation ratée du député Candide Azannaï.

Bénin notre pays. Il s'agit d'une information suffisamment grave pour ne laisser personne indifférent. En effet, c'est la première fois depuis notre histoire politique récente qu'un pays européen à la coopération multiple et abondante avec notre pays décide ainsi pour cause de détournement de deniers publics néerlandais, de suspendre sa coopération. D'autres pays, par le passé, ont pu être ainsi traités, non sans honte et humiliation. Nous ne pouvons nous résigner à l'admettre. C'est une question d'honneur et de dignité. C'est pourquoi, en attendant que les enquêtes ne désignent les mis en cause et la justice les coupables, exigeons la démission du ministre Barthélémy Kassa pour sa responsabilité morale car c'est lui, le ministre de tutelle du département de l'eau qui est aujourd'hui concerné. Travaillons pour aujourd'hui et demain la culture de «la responsabilité morale». Il ne peut continuer de rester à son poste alors que, par la faute d'une administration sous sa responsabilité, notre pays perd sa coopération avec un grand pays frère et ami, les Pays-Bas. Le démettre serait une réponse forte envoyée à nos partenaires. Mais à défaut pour lui de démissionner et pour le Président de la République de le démettre, ce dernier doit le suspendre comme ce fut déjà le cas en 2008 lors de l'affaire Cen-Sad quand le ministre François Noudégbessi a été suspendu de ses fonctions avant d'être à nouveau intégré pour avoir été blanchi par l'enquête. C'est la seule voie pour le retour de l'éthique dans notre vie politique ».

Telles se présentent résumées les trois crises graves se situant au lendemain de l'élection des députés de 2015. Les deux dernières ont, sans aucun doute, impacté fortement la dernière opération relative au processus électoral qui est

l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale pour la septième législature.

c) Tractations et élection du bureau de la septième législature

La rentrée des députés au parlement pour l'installation de la nouvelle législature étant prévue pour la mi-mai ; les tractations continuent dans les deux camps en vue du contrôle du bureau de l'Assemblée nationale. On note à ce propos un regain d'activité de la part du Président de la République et la dénonciation de l'usage des procurations par des responsables d'organisations de la société civile notamment.

A Parakou, ville du moyen Bénin située à 500 kilomètres environ au nord de Cotonou, les FCBE tiennent une réunion quasi secrète. On commence là, à parler de procuration. La procuration ou délégation de vote est une pratique parlementaire issue de l'article 93 de la Constitution du Bénin et organisée par l'article 54 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La lecture combinée des deux articles de la Constitution et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale permet de saisir cette procédure spéciale.

Article 93 de la Constitution du 11 décembre 1990 : Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat. »

Article 54 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale :
« Droit de vote- Délégation

54-1.- « Le droit de vote des députés est personnel.

54.2.- Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 93 de la Constitution, les députés sont autorisés à déléguer exceptionnellement leur droit de vote.

54.3.- Nul ne doit donner ou recevoir plus d'un mandat ou plus d'une délégation

54.4.- La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné et ne peut être transférée à un autre bénéficiaire ; elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique.

Les délégations ou procurations sont autorisées par la Constitution et organisées strictement par l'Assemblée nationale. Elles sont utilisées en cas de besoin, au parlement. Pour ce qui concerne les élections du bureau de l'Assemblée nationale, les spécialistes informent que c'est le 3 mai 2007 que pour la première fois dans la période du renouveau démocratique, cette pratique a été utilisée massivement. Les procurations ont alors servi pour l'élection des membres du bureau de l'institution parlementaire. Il y aurait eu ce jour 19 procurations provenant de députés dont certains n'avaient pas d'empêchement en réalité. A partir de ce précédent, les procurations semblent être devenues l'objet de négociations avec un aspect vénal. En quelque sorte, on vend la procuration au plus offrant³⁰.

Les diverses interventions et dénonciations ne changeront rien aux pratiques politiciennes de tractations et de recours

³⁰- On lira à ce propos, avec intérêt, François K. Awoude, *Le mal transhumant, les infidélités politiques dans le Bénin politique*, Cotonou, éd. Tundé, 2004.

aux procurations. Il y aura aussi des déclarations des deux côtés, soit pour traiter telle partie de pratique de mauvaise gouvernance soit pour dénoncer par certaines alliances de partis, les tentatives de débauchage de nouveaux élus. Chaque fois, chaque camp prévoit la catastrophe pour l'autre camp.

C'est la séance plénière du 16 mai 2015 de la première session ordinaire de l'année 2015 de l'Assemblée nationale qui a pour ordre du jour l'installation des députés de la septième législature. En effet, c'est une séance plénière des élus anciens et nouveaux qui procède à l'installation des députés pour toute nouvelle législature. Cette séance a ceci de spécial qu'elle est présidée par le ou la doyen(ne) d'âge³¹ qui est assisté des deux plus jeunes députés pour remplir le rôle de secrétaire jusqu'à l'élection du Bureau.

Le premier numéro du *Recueil des comptes rendus sommaires des séances plénières*³² traite des deux séances « spéciales » qui ont permis la première, d'installer les députés et la seconde d'élire le président et le bureau de la septième législature. « Séance plénière du 16 mai 2015. Ordre du jour : Installation des députés de la septième législature »

« Le samedi 16 mai 2015 à partir de douze heures vingt-six minutes (12h 26 min) a eu lieu au palais des Gouverneurs à Porto-Novo, sous la présidence de la doyen(ne) d'âge Madame Honorine Rose Marie Vieyra Soglo, la première séance consacrée à l'installation des députés de la septième législature. En début de séance, le député Komi Koutché, l'un

³¹- Voir Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Titre II, chapitre II article - et 7.

³²- Assemblée nationale, Recueil des comptes rendus sommaires des séances plénières, 7^{ème} législature, période du 16 mai - 9 octobre, Porto-Novo, n° 001, Imprimerie ATG, 2015.

des secrétaires de séance a, sur invitation de la Présidente de séance, donné lecture de l'extrait de la Décision de la Cour constitutionnelle relative à la proclamation des résultats des élections législatives du 26 avril 2015.

A la suite de cette lecture, la doyenne d'âge a ordonné l'affichage immédiat de la liste des députés élus et a précisé qu'elle sera publiée à la suite du compte rendu intégral conformément aux dispositions de l'article 8 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le député Atao Mohamed Hinnouho, deuxième plus jeune député a, sur invitation de la Présidente de séance, donné lecture des requêtes en contestation d'élection transmises à l'Assemblée nationale par la Cour constitutionnelle. Il s'agit des avis de saisine de la Cour constitutionnelle pour invalidation des sièges des députés Gérard Gbénonchi, Edmond Agoua, Louis Vlavonou et Simplicie Dossou Codjo.

La doyenne d'âge a, ensuite prononcé son discours d'installation des députés de la septième législature ». Avant de lever la séance à treize heures treize minutes (13 h 13 minutes), la doyenne a porté à la connaissance des députés qu'une séance plénière se tiendra le mardi 19 mai 2015 conformément aux dispositions de l'article 9 al. 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Fait à Porto-Novo le 16 mai 2015. Ont signé la doyenne d'âge, Honorine Rose Marie Vieyra Soglo, le premier secrétaire de séance, Komi Koutché, le deuxième secrétaire de séance, Atao Mohamed Hinnouho.

Au-delà du compte-rendu qui, après comme un rapport administratif au demeurant complet, on peut dire un mot du

discours d'installation des députés de madame Honorine Rose Marie Vieyra Soglo que tout le monde appelle dans le pays Rosine Soglo. Lisons plutôt.

*« ...Il me serait désagréable de savoir que parmi nous se cachent comme dans des repaires, des gens qui ne sont pas très catholiques, qui ont des cadavres dans leurs placards et qui sont ici alors qu'ils sont des fossoyeurs de l'économie nationale. On dit souvent que toute vérité n'est pas bonne à dire mais *plus pour moi, j'ai déjà mes pieds dans la tombe et il me plaît de dire que je ne suis pas d'accord. Je suis sûre que beaucoup de mes collègues sont d'accord avec ce que je suis en train de dire. On ne peut pas être d'accord que notre institution, notre auguste institution soit le repaire, excusez-moi de peu, non je n'irai pas jusque-là, qu'on vienne se cacher ici parce que nous avons l'immunité parlementaire pour ne pas répondre de ses actes devant la justice. C'est pas bien du tout...**

Il n'y a pas d'infrastructures, il n'y a rien, le Bénin est affamé, le Bénin est vendu, on se croirait aux bas empires. Les billets, on les jette à foison alors qu'il y a des gens qui n'ont pas un repas par jour. C'est une honte que nous en sommes là aujourd'hui », a-t-elle ajouté.

La situation des jeunes, des femmes, l'éducation, la gouvernance, les scandales financiers, la corruption ont tour à tour, retenu l'attention de l'Honorable Soglo qui en a appelé à une conscience collective... Je voudrais qu'il y ait un sursaut, nous en sommes capables, le pays l'a prouvé, quand les Béninois et les Béninoises se lèvent, ils sont capables de beaucoup et du meilleur... Je vais me permettre de dire ce que

je pense aujourd'hui. Peut-être qui sait ou qu'ils savent, que c'est pour la dernière fois. Je vais vous dire ce que je pense et je vais la fermer... »

Séance plénière du 19 mai 2015

Election du Président de l'Assemblée nationale et des autres membres du Bureau de la septième législature

Le mardi 19 mai 2015 à partir de quinze heures trente-cinq (15 h 35min) s'est ouverte au palais des Gouverneurs à Porto-Novo, sous la présidence de la doyenne d'âge, madame Honorine Rose Marie Vieyra Soglo, la séance plénière consacrée à l'ordre du jour susmentionné.

En début de séance, le deuxième secrétaire de séance monsieur Atao Mohamed Hinnouho a, sur invitation de la Présidence de séance, procédé à la vérification du quorum qui est atteint à soixante-trois (63) députés présents à l'hémicycle.

La doyenne d'âge a ensuite, fait donner lecture du compte rendu sommaire de la séance du 16 mai 2015 qui a été adopté sans amendement.

En appelant l'unique point inscrit à l'ordre du jour de la séance, la présidente de séance a invité le député Komi Koutché, premier secrétaire de séance à donner lecture des dispositions des articles 82 et 93 de la Constitution et celles des articles 7, 14, 15, 54, 55, 56 et 58 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

La doyenne d'âge a, au regard de ces dispositions, invité les députés qui souhaitaient postuler aux différents postes au sein du Bureau de l'Assemblée nationale à bien vouloir déposer

leur candidature conformément aux dispositions de l'article 15a.3 au règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Le dépôt des candidatures et des procurations, a-t-elle précisé, devra se faire au plus tard une (1) heure avant l'ouverture du scrutin.

Sur ce, la séance a été suspendue à seize (16) heures pour une durée de deux (2) heures de temps.

A la reprise à vingt-deux heures cinquante-sept minutes (22h 57 min), les deux secrétaires de séance ont sur invitation de la doyenne d'âge, donné successivement lecture de la liste des candidatures déposées pour les sept (7) postes du Bureau de l'Assemblée nationale. Il s'agit de :

Tableau 1.2 Liste des candidats à l'élection du bureau de l'Assemblée nationale

Postes	Candidats
Président	Adrien Houngbédji Komi Koutché
Premier Vice-Président	Eric Houndété Natondé Aké
Deuxième Vice-Président	Robert Gbian Gilbert Bagana
Premier Questeur	Valentin A. Houdé Lucien Houngnibo

Deuxième Questeur		Georges Bada Edmond Agoua
Premier parlementaire	Secrétaire	Claudine A. Prudencio Sofiatou M. Schanou
Deuxième parlementaire	Secrétaire	Alexis Agbelessessi Théophile Yarou

Source : Recueil des comptes rendus sommaires, des séances plénières n° 1

Avant d'engager le vote, la doyenne d'âge a expliqué de façon succincte le processus du scrutin à bulletin secret conformément aux dispositions des articles 58 et 59 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Les députés Pascal Essou et Valentin Djèntonin ont été tirés au sort comme scrutateurs. Trente (30) procurations validées ont été déposées au Bureau d'âge. Le député Janvier Yahouédéou a demandé la parole pour suggérer la mise hors tension des téléphones portables dans l'isoloir aux fins d'éviter les manipulations qui pourraient violer le secret du vote.

Face à cette préoccupation, la doyenne d'âge a apporté des éclaircissements qui ont été appuyés par le député Mathurin Coffi Nago. A la suite du vote et du dépouillement, poste par poste, les résultats issus de l'élection des membres du Bureau de l'Assemblée nationale se présentent comme suit :

- Nombre de votants : quatre-vingt-trois (83)

- Nombre de votants présents : cinquante-trois (53)
- Nombre de votants représentés : trente (30)

Tableau 1.3 Résultats de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale

Postes	Candidats	Suffrages
Président	Adrien Houngbédji	42 voix
	Komi Koutché	41 voix
Premier Vice-président	Eric Houndété	44 voix
	Natondé Aké	39 voix
Deuxième Vice-président	Robert Gbian	44 voix
	Gilbert Bagana	39 voix
Premier Questeur	Valentin A. Houdé	47 voix
	Lucien Houngnibo	36 voix
Deuxième Questeur	Georges Bada	43 voix
	Edmond Agoua	40 voix
Premier Secrétaire parlementaire	Claudine A. Prudencio	38 voix
	Sofiatou Schanou	44 voix
	Bulletin nul	1
Deuxième Secrétaire parlementaire	Alexis Aglelessessi	44 voix
	Théophile Yarou	39 voix

Source : Recueil des comptes rendus sommaires, des séances plénières n° 1

En proclamant les résultats, la doyenne d'âge a félicité les membres du Bureau élu et leur a souhaité du succès dans leurs nouvelles charges. Elle a, ensuite, invité le Président et les membres du bureau élus à s'installer au perchoir. Prenant la parole, le nouveau Président de l'Assemblée nationale a tout d'abord remercié le Bureau d'âge et particulièrement madame Rosine Vieyra Soglo pour la dextérité avec laquelle le processus d'élection a été conduit jusqu'à la mise sur pied du bureau. Au nom de ses collègues du Bureau, le Président de l'Assemblée nationale a ensuite félicité l'ensemble des députés pour la confiance placée en eux. Il a pris l'engagement que le Bureau s'efforcera de jouer le rôle que lui confère la Constitution. Le Président de l'Assemblée nationale a, par ailleurs rappelé qu'au cours de son investiture, il présentera après concertation avec les membres du Bureau, les grandes lignes des actions à mener au cours de la législature. Avant de lever la séance le mercredi 20 mai 2015 à six heures quarante-huit minutes (6 h 48min), le Président de l'Assemblée nationale a annoncé qu'une réunion du Bureau se tiendra incessamment pour arrêter une programmation des autres activités, notamment la poursuite de la mise en place des organes de l'Assemblée nationale.

Fait à Porto-Novo, le 20 mai 2015. La doyenne d'âge Honorine Rose Marie Vieyra Soglo, le premier Secrétaire de séance, Komi Koutché, le deuxième Secrétaire parlementaire Atao Mohamed Hinnouho.

On ne saurait conclure cette section relative à l'élection du Président et du Bureau de l'Assemblée nationale sans évoquer l'élection du Président qui a été obtenu avec une différence d'une voix par rapport son challenger. Ceci d'autant plus

qu'on dit que c'est une défaillance pour ne pas dire plus dans le camp de la mouvance présidentielle qui a permis ce résultat. Il y a eu un jeu de procuration dans les conditions suivantes.

A la reprise de la séance plénière ce mardi 19 mai 2015 aux environs de 23 heures, le décompte, pour ce qui concerne les procurations était que l'opposition parlementaire avait fait enregistrer 14 procurations tandis que la mouvance présidentielle en totalisait 16. Au départ, la mouvance avait fait enregistrer 17 procurations dont celle du député Marcel de Souza des Fcbe donnée à la députée Fcbe Rosine Dagniho. Mais un peu avant le démarrage des opérations de vote, le député Marcel de Souza fait son entrée dans l'hémicycle. Aussitôt, le député Augustin Ahouanvoébla du Prd fait remarquer sa présence dans l'hémicycle à la doyenne d'âge. Il a été appuyé dans sa remarque par l'intervention du député Joseph Djogbénu. C'est ainsi que la procuration du député Marcel de Souza a été retirée du lot des procurations de la mouvance présidentielle. Il faut noter que certains députés Fcbe ont essayé de persuader le député Marcel de Souza de sortir de l'hémicycle ; mais en vain. Celui-ci s'y est catégoriquement opposé.

C'est dans ces conditions que le vote pour l'élection du Président de l'Assemblée nationale a été engagé avec le résultat de la victoire du candidat de l'opposition parlementaire par une voix de différence. On ne saurait terminer ce chapitre sans évoquer la part du Président Boni Yayi et celle prétendue de Patrice Talon³³ dans la campagne des législatives de 2015

³³ Patrice Talon était un homme d'affaires béninois fortuné. Il a financé depuis 1991 plusieurs candidats aux différentes élections présidentielles. Son appui et son amitié avec le Président Boni Yayi a pris fin en 2012 quand il a dû fuir le pays. Plus tard, il sera accusé d'avoir essayé depuis son exil de tuer le Président de la République par la voie d'un empoisonnement. Voir Afize Adamon, *Les élections législatives du 26 Avril 2015*, p. 109 et suiv.

puis dans la lutte pour le contrôle du bureau de l'Assemblée nationale. Pour ce qui concerne Boni Yayi, son engagement dans la campagne aux côtés des Fcbe n'a jamais été dissimulé. Ses interventions en faveur de son camp ont été vives parfois même violentes. Il n'y a aucun doute à avoir sur les actions de Boni Yayi à partir du début de mai 2015 pour le contrôle du bureau du parlement.

Pour ce qui concerne les interventions de Patrice Talon, on ne peut trouver que des déclarations prétendues ou supposées. Cependant, à partir du 8 juin 2015 quand le professeur Victor Topanou publie le message, objet de l'encadré ci-dessous, le doute commence à disparaître chez plusieurs personnes.

Encadré 1.6 La télécommande de Paris : entre honte et indignité

Depuis hier, Patrice Talon est revenu dans le débat politique national, non plus comme le commanditaire de je ne sais quelles tentatives d'empoisonnement ou de coup d'État, mais comme, d'une part, « la télécommande » qui aurait planifié puis exécuté depuis Paris l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et, d'autre part, un probable candidat à l'élection présidentielle de 2016.

Je m'attarderai dans ce post sur le premier aspect, celui du commanditaire de l'élection, il y a moins d'un mois, du bureau de l'Assemblée nationale. Je reviendrai plus tard dans un autre post sur sa probable candidature.

C'est la première fois qu'il se dit aussi officiellement que nos députés de l'opposition sont manipulés par un seul homme et que ces derniers ne réagissent point. En effet, lorsqu'il y a quelques années, le régime de Yayi accusait les opposants d'aller recevoir des instructions à Paris, tout le monde avait crié à la « Talonphobie » ; moi y compris. On accusait le régime en place de n'avoir aucun autre prisme d'analyse des événements politiques dans notre pays que celui du complot ourdi par Talon. De nombreux opposants avaient même dû monter au créneau pour revendiquer une amitié et une proximité légitimes avec un honnête citoyen, victime de la dérive arbitraire d'un régime qu'il avait contribué à façonner. Nous avons trouvé cette attitude courageuse à l'époque.

Mais de là à faire accepter aujourd'hui à nos compatriotes que tous les députés de l'opposition seraient à la solde d'un seul homme constituerait une dérive oligarchique grave à laquelle je ne peux ni ne veux me résoudre. L'élection du bureau de l'Assemblée nationale ne serait donc plus « le reflet de l'expression des urnes » du 26 avril dernier mais l'expression de la volonté du seul Patrice Talon.

Si cette information était confirmée, ce que je me refuse toujours à croire, il ne s'agira ni plus ni moins d'une honte et d'une indignité.

C'est pourquoi, à mon sens, les principaux concernés ne sauraient restés silencieux plus longtemps. Il est urgent et impérieux pour eux tous, à commencer par le Président

Adrien Houngbédji de monter au créneau pour laver cet affront qui leur est fait en le démentant formellement. Il y va de la crédibilité de notre institution parlementaire.

Par Victor Topanou

Ancien ministre de la Justice du Bénin,

Ancien Secrétaire général et Porte-parole du Gouvernement,

Maître de conférences en sciences politiques,

Chef de Département à l'Université d'Abomey-Calavi.

Le président de l'Assemblée nationale élu pour la septième législature reviendra sur cette grave accusation le 15 juin 2015 à l'occasion de la cérémonie d'investiture du bureau élu de l'Assemblée nationale. Sans démentir le fait dénoncé par le courageux professeur, le Président de l'Assemblée nationale, ce jour devant un parterre de personnalités étrangères et béninoises se bornera à faire la déclaration suivante sur le sujet : « *...Nous étions un modèle. A force de perdre du terrain, le label a disparu. Beaucoup de choses ont été dites et écrites sur les élections du 26 avril qui ont donné naissance à notre législature, et à son bureau. L'allégorie des deux télécommandes, a été fréquemment invoquée. Ni l'une ni l'autre ne sont vertueuses. Ce que je veux dire ici avec force, c'est qu'une élection n'est juste et équitable que si les moyens disponibles sont eux-mêmes justes et équitablement alloués. Ce que je veux dire ici avec force, c'est qu'il faut condamner les méthodes qui dénaturent la démocratie. Je veux proclamer ici l'impérieuse nécessité d'une réforme approfondie de notre système partisan. Aboutir à un nombre très réduit de partis politiques au lieu des deux cents actuellement dénombrés.*

Les construire autour d'un projet de société. Instaurer en leur sein des règles efficaces d'alternance. Assurer un financement public conséquent de leurs activités assorti d'un contrôle non moins public. Interdire la transhumance... »

On ne saurait se satisfaire de cette réponse. Pourtant, l'interrogation et la demande du professeur Topanou sont claires et peuvent se résumer comme suit. "Y a-t-il eu manipulation des députés par un seul homme ? Il est urgent et impérieux pour tous les députés, à commencer par le Président Adrien Houngbédji de monter au créneau pour laver cet affront qui leur est fait en le démentant formellement ! "

Il n'y a pas eu donc un démenti clair et formel. Le doute persiste sur l'institution parlementaire. Seul l'avenir devra édifier chacun, un jour peut-être. Ou devrait-on s'en tenir au mot de George Orwell, lorsqu'il déclare : « un peuple qui élit des imposteurs, des renégats, des corrompus, des voleurs et des traîtres n'est pas victime, il est complice ». Les élections législatives pour la septième législature puis celles du Bureau de l'Assemblée nationale sont terminées. Il reste aux quatre-vingt-trois députés à se mettre à l'œuvre.

SECTION 1^{ÈRE}.**Les grands moments de la septième législature****Paragraphe 1^{er}. - Une année de paisible cohabitation
(2015-2016)**

Une bonne lecture du chapitre précédent montrerait qu'Adrien Houngbédji a été élu à une voix contre le candidat du pouvoir, le ministre Komi Koutché. La septième législature démarre donc sous le signe d'une cohabitation. Cette situation politique est plutôt généralement conflictuelle. Mais elle n'empêchera pas le nouveau Président de l'Assemblée nationale d'être le président de tous comme il l'a déclaré le 15 juin 2015 lors de la cérémonie solennelle d'investiture en ces termes : « A tous mes collègues, de quelque bord qu'ils soient, je veux donner l'assurance de mon impartialité et de ma détermination à œuvrer pour l'expression de toutes les *opinions, convaincu que chacun usera de sa liberté dans le respect de celle des autres.* " *Je serai le Président de tous*" sur mes lèvres, il ne s'agira pas d'une simple formule. Les circonstances ne me laissent pas d'autres choix que d'être effectivement le président de tous »³⁴.

A la vérité, ce n'est pas la première fois que Maître Adrien Houngbédji est élu président de l'institution parlementaire. En cette année 2015, cela fait la troisième fois que l'homme

³⁴- L'Hémicycle, Revue semestrielle de l'Assemblée nationale du Bénin, n° 015, Janvier, 2016, p. 6.

politique est élu au perchoir, terme donné dans le langage parlementaire français à la présidence de l'Assemblée nationale.

Déjà en 1991, après la Conférence nationale des forces vives de Cotonou de février 1990 qui a installé un régime politique de démocratie pluraliste et de libéralisme économique, une nouvelle Constitution a été votée par référendum. Suite aux premières élections législatives du renouveau démocratique au Bénin de février 1991, Adrien Houngbédji a été élu au poste de Président d'une Assemblée nationale qui comptait alors soixante-quatre membres. Ce fut la première législature.

En 1999, Adrien Houngbédji est de nouveau choisi par ses pairs pour présider la troisième législature (1999-2003). En mai 2015, le voici de nouveau élu dans les conditions déjà évoquées Président de l'Assemblée nationale pour la septième législature.

Au début de la législature, Adrien Houngbédji apporte beaucoup d'innovation dans la gestion du parlement béninois. Se fondant sur l'article 21 du règlement intérieur de l'institution parlementaire qui dispose « *Le Président de l'Assemblée nationale doit rendre à l'Assemblée nationale de ses activités, de sa gestion et lui fournir toutes les explications qui lui seraient demandées. A cet effet, le Président doit au début de chaque session ordinaire présenter un rapport sur ses activités et sa gestion. L'Assemblée nationale en délibère et, soit prend acte de ce rapport soit demande au Président de lui fournir toutes explications et justifications qu'elle estime nécessaire. Elle adopte le rapport ou le rejette à la majorité des membres* », le Président produit au début de chaque session ordinaire un rapport d'activités qui présente tous les actes et

actions conduits dans la période. Ainsi, on peut suivre l'œuvre du parlement tout entier à travers les rapports successifs.

L'étude des deux premiers rapports couvrant la période du 20 mai 2015 au 30 septembre 2015, puis celle du 1^{er} octobre 2015 au 31 mars 2016, suivi d'une session extraordinaire et spéciale quant à son contenu³⁵ du 24 mars au 4 avril 2016 établissent qu'il s'est tenu quatre sessions ordinaires et douze sessions extraordinaires. Le tableau suivant rend compte de détails de ces sessions.

Tableau n°2.1 : Nombre, nature, durée des sessions et nombre des séances plénières

N°	Nature des sessions	Durée	Nombre de séances	Observations
1	Première session ordinaire de l'année 2015	20 mai au 30 juin 2015	6	
2	Deuxième session extraordinaire de l'année 2015	13 au 23 juillet 2015	4	
3	Troisième session extraordinaire de l'année 2015	30 juillet au 13 août 2015	8	

³⁵- Il s'agit de la première tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 par un projet de loi et une lettre du Président de la République sollicitant une session extraordinaire et l'utilisation de la procédure d'urgence par les députés.

4	Quatrième session extraordinaire de l'année 2015	20 août au 1 ^{er} septembre 2015	6	
5	Cinquième session extraordinaire de l'année 2015	25 septembre au 8 octobre 2015	4	
6	Deuxième session ordinaire de l'année 2015	29 octobre 2015- 28 janvier 2016	13	Session budgétaire
7	Première session extraordinaire de l'année 2016	8 février 2016 au 22 février 2016	3	
8	Première session ordinaire de l'année 2016	12 avril 2016 au 11 juillet 2016	23	Troisième session ordinaire de la période
9	Deuxième session extraordinaire de l'année 2016	14 juillet 2016 au 28 juillet 2016	5	
10	Troisième session extraordinaire de l'année 2016	8 août 2016 au 16 août 2016	4	
11	Quatrième session extraordinaire de l'année 2016	19 septembre 2016 au 22 septembre 2016	2	

12	Cinquième session extraordinaire de l'année 2016	3 octobre 2016 au 13 octobre 2016	4	
13	Deuxième session ordinaire de l'année 2016	17 octobre 2016 au 16 janvier 2017	8	Quatrième session ordinaire de la période
14	Première session extraordinaire de l'année 2017	23 février 2017 au 23 février 2017	1	Session d'une journée
15	Deuxième session extraordinaire de l'année 2017	13 mars 2017 au 23 mars 2017	6	
16	Troisième session extraordinaire de l'année 2017	24 mars 2017 au 4 avril 2017	2	Session extraordinaire pour une révision de la Constitution

Source : Rapport périodique des activités du président années 2015 à 2017.

En définitive, au cours de la période qui se caractérise par une cohabitation politique pour une durée de onze mois – soit de mai 2015 à avril 2016 – vingt-deux lois ont été votées par le parlement en 2015, 36 au cours de l'année 2016. C'est dire qu'il n'y a pas eu de conflit entre le parlement conduit par Me Adrien Houngbédji et le pouvoir finissant de Thomas Boni Yayi. Les lois ordinaires ainsi que les lois portant ratification des accords de prêt ou autres accords ou documents ont été votées sans difficulté par le parlement.

Il en sera de même pour l'exercice de la mission de contrôle de l'action gouvernementale. Ainsi au cours de la période sous rubrique, il sera enregistré à l'Assemblée nationale huit questions écrites posées par les députés. Généralement, ces questions ont obtenu des réponses qui ont été transmises aux auteurs des questions. Cinq questions orales avec réponse ont été adressées au gouvernement et autant de questions d'actualité.

La constitution de commission parlementaire d'information, d'enquête et de contrôle constitue également un mode de contrôle de l'action du gouvernement. Au cours de la législature, après la mise sur pied d'une commission spéciale temporaire chargée d'effectuer une mission d'information en vue de l'utilisation de la biométrie lors des opérations de vote en 2015, il y aura plus tard , le 05 juillet 2017, la création de deux commissions d'information, d'enquête et de contrôle. Il s'agit des commissions parlementaires d'information, d'enquête ou de contrôle relatives :

- aux projets électriques de Maria-Gléta (Cai, Apr et Agrekko) : Décision n° P. 2017-01 du 05 juillet 2017 ;
- à la gestion du Fonds d'aide à la culture (Fac) : Décision n°: P. 2017-02 du 05 juillet 2017.

L'interpellation du gouvernement entre dans la catégorie du mode de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement. La septième législature au cours de la première période étudiée ici n'enregistrera aucune demande d'interpellation du Gouvernement.

Pour conclure, l'exercice des deux missions constitutionnelles du Parlement béninois, on notera qu'un chapitre en fin d'ouvrage avec des tableaux précisera le nombre et l'objet des lois votées ainsi que les questions dans leur diversité à l'exécutif.

A cause des difficultés liées à son installation et au rythme de travail que le Président a imprimé dès les premiers jours, l'exercice de la fonction de représentation nationale prendra une autre tournure au début de la septième législature (2015 - début 2017). Finies les opérations s'inscrivant dans un programme baptisé « *le député sur le chemin du village* ». Les députés se rendaient alors périodiquement dans les localités par équipe comprenant chacune des députés de toutes les sensibilités politiques représentées au parlement pour rencontrer directement les populations et dialoguer avec elles. Cette démarche connaît un succès et est particulièrement appréciée par les populations visitées, ceci d'autant que les députés originaires de la localité sont associés à l'opération et surtout à son organisation.

Par contre, Adrien Houngbédji reçoit dans ses bureaux au Palais des gouverneurs les représentants de toutes les couches de la société et les représentants des pays étrangers, ceux des organismes internationaux et toutes les personnes qui présentent une demande d'audience. On mentionnera cependant qu'en mars 2016, dès la réception du document du projet gouvernemental de révision de la Constitution, la plupart des députés de la septième législature se sont rendus dans leur région pour expliquer aux populations l'enjeu et la volonté du chef de l'Etat.

Le deuxième point des rapports d'activités du président présente la gestion administrative du parlement : ceci constitue la présentation de la politique générale de réformes, de modernisation et de développement du parlement béninois.

Au plan politique, veillant à la sauvegarde des acquis de la démocratie, le Président Adrien Houngbédji dès l'installation du bureau élu, conformément à la configuration politique, a fait procéder à la mise en place des divers organes de gestion de l'institution dans un esprit de consensus et de dialogue entre tous les courants politiques représentés.

Bien que du 20 mai 2015 au 4 mai 2016, on fut en période de cohabitation comme déjà mentionné, les activités qu'on pourrait dire politiques ou partisanses se sont déroulées sans heurt particulier grave.

La constitution des groupes parlementaires

Progressivement après l'installation du bureau de l'Assemblée nationale, il y aura :

- Groupe parlementaire « République et Unité nationale » créé à la séance plénière du 9 juin 2015 ;
- Groupe parlementaire « Parti du Renouveau démocratique (PRD), séance plénière du 23 juin 2015 ;
- Groupe parlementaire « République et démocratie » séance plénière du 13 juillet 2015 ;
- Groupe parlementaire « République et solidarité nationale » séance plénière du 14 juillet 2015 ;

- Groupe parlementaire « Nation, Unité et Développement » séance plénière du 21 juillet 2015 ;
- Groupe parlementaire « Union- Paix- Démocratie » séance plénière du 23 juillet 2015 ;
- Groupe parlementaire « Union fait la Nation » séance plénière du 23 juillet 2015 ;
- Groupe parlementaire « République- Paix - Progrès » séance plénière du 23 juillet 2015.

La constitution des cinq Commissions techniques permanentes et l'élection de leur bureau respectif seront rendues publiques au cours de la séance plénière du 12 juin 2015.

La désignation des représentants de l'Assemblée nationale au sein des diverses institutions et autres organes

- La Haute Cour de Justice (HCJ) le 6 août 2015 ;
- Le Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée (Cos-Lépi) le 6 août 2015 ;
- La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) le 6 août 2015 ;
- La Commission béninoise des droits de l'homme (CBDH) les 20 et 25 août 2015 ;
- Les commissions communales d'actualisation (CCA) le 25 août 2015.

Les autres temps forts au cours de la période à l'Assemblée nationale

a) L'organisation d'un atelier de sensibilisation sur le débat d'orientation budgétaire des 22 et 23 juin 2015. L'organisation d'un tel atelier constitue une exigence de la loi organique portant loi des finances votée en 2013. Cependant c'est en ce mois de juin 2015 que le Parlement organisera pour une première fois un débat d'orientation budgétaire. C'est le gouvernement qui viendra y animer un échange fait d'exposé du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle 2017-2019. Cette activité est conforme à l'article 59 de la loi organique portant loi des finances du Bénin qui dispose que : « le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 56 éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 57 est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année. »

b) L'examen des conclusions du rapport de la commission spéciale chargée de l'étude de la demande du gouvernement de la levée de l'immunité parlementaire du député Barthélémy Kassa. Le dossier examiné par les députés le 20 août 2015 décidera du rejet de la levée de l'immunité du député par quarante-cinq voix contre trente-huit voix et zéro abstention³⁶.

³⁶ Pour la cause qui a conduit le député Barthélémy Kassa alors ministre de l'Eau à une demande de levée de l'immunité, on lira avec intérêt Afize D. Adamon, *Les élections législatives du 26 Avril 2015 au Bénin*, Cotonou, Friedrich Ebert-Stiftung, 2019, pp. 266, 268 et 271.

c) De même, quand en septembre 2015, Georges Bada choisit de demeurer maire de la commune d'Abomey-Calavi dans le département de l'Atlantique et démissionna de sa fonction de député et de deuxième questeur, une élection ouverte fut organisée qui amena au poste de deuxième questeur, le député Boniface Yèhouétomè qui appartenait au même parti que le député démissionnaire

d) La désignation des représentants de l'Assemblée nationale pour les centres de vote de l'élection présidentielle du 28 février 2016.

Après que les modalités de la désignation des représentants de l'Assemblée nationale ont été arrêtées par les députés à la séance plénière du 8 décembre 2015, la désignation proprement dite exigera trois séances plénières au terme desquelles, le 28 janvier 2016, après un vote conformément aux articles 58 et 59 de son règlement intérieur, le parlement désignera ses trois mille huit cent soixante-six (3866) représentants dans les bureaux de vote pour le compte de la tendance majoritaire et mille quatre cent soixante-trois (1463) pour la minorité parlementaire.

Au plan politique formel, la période de la cohabitation avec le gouvernement du président Boni Yayi prend fin avec la prestation de serment du nouveau président élu Patrice Talon le 4 avril 2016.

Paragraphe 2.- Le pouvoir du nouveau départ et le parlement

a) Un démarrage laborieux avec des repositionnements politiques

Comme le mentionne l'organe semestriel³⁷ du Parlement béninois, après l'élection présidentielle de mars 2016, il y a un nouveau visage de la septième législature.

« L'avènement du tout nouveau régime induit inévitablement des bouleversements et repositionnements politiques. Au Bénin, l'accession du président Patrice Talon au pouvoir n'a pas occasionné de grands changements au sein des acteurs politiques de l'Assemblée nationale. Le gouvernement bénéficie d'un état de grâce. Pour l'heure, l'Assemblée a encore recours à la configuration politique du début de la législature (19 avril 2015) pour travailler comme ce fut le cas à l'occasion de la désignation des députés devant siéger au Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (Cos-Lépi) »

Il a fallu cependant, après le constat de la nomination de certains députés au gouvernement, accueillir les suppléants et les installer dans les diverses commissions du parlement. Les séances du parlement du mois de mai 2016 serviront à procéder à tous les ajustements rendus nécessaires par les différents départs et même le décès d'un député titulaire.

Pour le remplacement du Président de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme, il fallait

³⁷- L'Hémicycle, *Revue semestrielle de l'Assemblée nationale du Bénin*, n° 016, octobre, 2016, p.21-22.

coûte que coûte selon les normes établies au parlement, un juriste de préférence de haut niveau. C'est pourquoi, le 12 mai 2016, le député Alexis Aglélessessi, magistrat de son état et donc juriste qualifié démissionne du poste de deuxième secrétaire du bureau de l'Assemblée. Il s'inscrit aussitôt dans la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme. Il y est élu président au cours de la même journée par 17 voix sur 17, remplaçant ainsi Joseph Djogbénou devenu ministre de la Justice et de la Législation.

Le député Dakpé Sossou sera élu au poste de deuxième secrétaire parlementaire du Bureau de l'Assemblée nationale en remplacement d'Alexis Aglélessessi. M. Sossou provient de la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme. En ce mois de mai 2016, on notera la première recomposition de groupes parlementaires de la législature. Ainsi, les groupes parlementaires, « République et démocratie » présidée par l'honorable Rachidi Gbadamassi, « République et solidarité nationale » ayant à sa tête le député Barthélémy Kassa et « République, paix et progrès » président, l'honorable Octave Houdégbé, disparaîtront suite à une cascade de démissions ici et là. On voit alors apparaître le groupe parlementaire « Bénin uni et solidaire » avec pour président le député Natondé Aké.

A partir de ce moment, le Parlement béninois compte sept groupes parlementaires³⁸ et dix députés non-inscrits.

Mis à part les mouvements et repositionnements politiques dont traite *L'Hémicycle*³⁹, il y aura très tôt la décision unilatérale

³⁸ La liste des différents groupes parlementaires et les mouvements des députés sont publiés en annexes au présent ouvrage.

³⁹ Op. cit. p.21.

du gouvernement de retirer les gardes du corps non militaires aux députés pour le 31 mai 2016 et d'autres motifs de contrariété provenant du pouvoir exécutif

- Remplacement des gardes du corps des députés

C'est le 26 mai 2016 à la fin de la séance plénière de ce jour qu'un député interpelle le Président de l'Assemblée nationale sur la question du remplacement des gardes du corps, affectés aux députés par la loi. La méthode utilisée par le gouvernement pour faire appliquer une décision prise en conseil des ministres semble bien curieuse. Au lieu de signifier par la voie appropriée de courrier au Président de l'Assemblée nationale, la décision de remplacer tous les gardes du corps des députés qui ne sont pas des militaires, c'est le commandant militaire affecté à l'Assemblée nationale qui adresse un courrier directement aux députés pour leur demander de renvoyer leurs gardes du corps policiers ou gendarmes dans leur corps respectifs au plus tard le 31 mai 2016 et de procéder à leur remplacement par des militaires en exécution d'une décision du conseil de ministres.

Le député interpelle Adrien Houngbédji pour savoir la conduite à tenir puisqu'il n'y a plus que trois jours pour s'exécuter. Choissant d'éviter un bras de fer avec le gouvernement dont tous ont déploré la manière, le Président de l'Assemblée nationale après avoir expliqué aux députés que les avantages des députés résultent de délibérations du parlement en raison de sa souveraineté et son autonomie. Il ajoute que le gouvernement ne peut pas de son seul chef décider de ce que nous devons faire en matière de sécurité.

Au cours d'une autre séance plénière, le Président de l'Assemblée nationale a rappelé les dispositions des articles 73 al.1 et 126 du règlement intérieur de l'institution parlementaire qui confèrent au Président les prérogatives de la sécurité des lieux, des biens et des acteurs. Avec le souci de ne pas voir les policiers et gendarmes gardes du corps avoir des problèmes avec leur hiérarchie, il a demandé aux députés de se conformer au vœu du commandant militaire de l'Assemblée nationale en attendant les négociations à venir avec le gouvernement.

La crise a trouvé sa solution dans la soirée du 31 mai 2016 quand le Président de l'Assemblée nationale a reçu à Porto-Novo les ministres Candide Azannaï et Sacca Lafia respectivement en charge de la défense nationale et de l'intérieur et de la sécurité. On notera pour la petite histoire qu'il y a moins de deux ans, ces deux hommes étaient encore des membres du Parlement.

Après cette réunion, le Président de l'Assemblée nationale annonce le 2 juin en séance plénière aux députés qu'ils peuvent rappeler et maintenir leurs gardes du corps quel que soit leur provenance. « C'est cela le point des négociations avec le gouvernement. Cependant, *les discussions devront se poursuivre entre nous pour arrêter une solution définitive au problème posé* ».

- La révision de la carte universitaire nationale par le gouvernement.

Le gouvernement de la rupture dès les premières séances de conseil des ministres a pris la décision de modifier la carte universitaire nationale sans aucune concertation ouverte et

connue avec les différents acteurs du secteur. C'est son privilège : l'organisation du fonctionnement des services de l'Etat relève du pouvoir réglementaire et non de la loi selon l'article 100 de la Constitution du 11 décembre 1990. Cependant suite à cette décision qui a été rendue publique, des composantes de la société civile des départements de l'Ouémé et du Plateau, appuyés par les députés des 15^{ème}, 19^{ème}, 20^{ème}, 21^{ème} et 22^{ème} circonscriptions électorales ont commencé à s'organiser pour exiger que la nouvelle carte universitaire soit revue et corrigée. Dans ce sens, une délégation de ces différentes personnalités a été reçue en audience par le Président Adrien Houngbédji. Pour le porte-parole de la délégation et représentant la société civile, monsieur Djidjoho Padonou, professeur de médecine et ancien ministre, la nouvelle carte universitaire porte en elle, les germes de la division de la nation : toute une région du pays se sent marginalisée. Puis il dénonce la situation faite à certaines communes comme Porto-Novo et Kétou.

Le 16 août 2016, lors de la séance plénière qui avait inscrit au premier point de son ordre du jour, l'examen du rapport relatif au projet de loi portant autorisation de ratification de l'accord d'Istinia'a signé à Djeddah (Arabie Saoudite) le 7 avril 2016, avec la Banque islamique de développement (Bid) dans le cadre du financement partiel du projet d'appui au développement de l'enseignement supérieur (Pades), l'Assemblée nationale - à travers le rapport de la commission des finances et des échanges - qui a connu du dossier, a saisi l'occasion pour poser le problème de l'irrationalité de la nouvelle carte universitaire à madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique en ces termes : « à la suite de la présentation dudit rapport,

le président de la commission a repris la parole pour faire savoir que contrairement à l'avis initial tendant à différer l'autorisation de ratification, la commission a suggéré, compte tenu de la date de la mise en vigueur des deux accords, *fixée au 3 octobre 2016 que la plénière autorise le gouvernement à les ratifier. Aussi, a-t-il indiqué, qu'un atelier pourrait être organisé avec le gouvernement sur la carte universitaire du Bénin* ».

Invitée à prendre la parole, la ministre a accepté le point de vue de la commission et a confirmé la nécessité de l'atelier qui permettra aux députés de s'approprier la vision du gouvernement sur la question. Cependant, la commission des finances et des échanges a dû se réunir au cours d'une suspension de séance sollicitée par les députés. Plus tard, ce même jour, le président de la commission reviendra devant l'Assemblée confirmer la position du parlement en la systématisant un peu plus : « la présente autorisation de ratification sera conditionnée par la prise d'un engagement ferme du gouvernement pour la tenue d'un atelier devant déboucher sur une nouvelle carte universitaire consensuelle ».

Ainsi la loi n°2016-22 relative à l'accord d'Istinia'a à Djeddah (Arabie Saoudite) signé le 7 avril 2016 dans le cadre du financement partiel du projet d'appui au développement de l'enseignement supérieur (Pades) a été adoptée par l'ensemble des députés présents et représentés, moins trois abstentions.

L'atelier n'aura jamais lieu. Cependant, l'Assemblée nationale peut se féliciter d'avoir choisi de mettre l'intérêt supérieur de la nation au-dessus de toutes autres considérations.

- La solution au problème de la demande par la Cour constitutionnelle de l'invalidation du siège du député Jacques Yempabou à l'Assemblée nationale

La Cour constitutionnelle par la décision Dcc 15-249 du 26 novembre 2015 relatif au recours formulé contre le député Jacques Yempabou pour cumul de mandats invite le bureau de l'Assemblée nationale à l'application des dispositions du Code électoral. Ce langage spécialisé et sibyllin signifiait un départ du député élu Jacques Yempabou par une invalidation de son siège par le parlement pour cumul de mandats.

Pour plusieurs raisons externes et internes au fonctionnement du Parlement, le dossier transmis par le Président de l'Assemblée nationale à la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme n'a pas pu arriver en séance plénière : la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme pour « instruire » le dossier devait écouter entre autres le Préfet du département de l'Atacora-Donga et surtout le principal plaignant auteur du recours devant la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la Commission a connu des départs pendant la période ; le Vice-président a choisi de retourner aux affaires communales et plus tard le Président a été appelé au gouvernement en avril 2016.

C'est dans ces conditions que l'arrêté 2016 n°1942/Mef/Dc/Sgm/ Daf/Dgddi en date du 2 juin 2016 a énoncé la nomination du député Jacques Yempabou, douanier de son état, Directeur du renseignement et des enquêtes douanières par le ministre de l'Economie et des finances.

Le lundi 6 juin 2016, la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme devait présenter son rapport relatif

au dossier du député Jacques Yempabou. Curieusement c'est ce même jour que la lettre de démission du même député adressée au Président de l'Assemblée nationale sera lue en séance plénière. C'est donc en toute logique que le Président de l'Assemblée nationale et le nouveau président de la Commission des lois se sont accordés pour tirer la conclusion qui s'impose « du fait même de cette démission, le dossier dont la Commission est saisie est devenu caduc ». Monsieur Maurice Chabi Kato suppléant du désormais ancien député Jacques Yempabou a été appelé à rejoindre les membres de la septième législature de l'Assemblée nationale.

Cette nomination « providentielle » d'un député a choqué plus d'un, tant au parlement qu'en dehors de celui-ci. L'administration intervient pour régler sans aucune concertation, sans aucun avertissement un conflit qui semblait opposer deux institutions indépendantes : l'Assemblée Nationale et la Cour constitutionnelle.

En définitive, en ce début du pouvoir du nouveau départ, l'attitude des députés est celle d'une ouverture. Pour les crises qui n'ont pas manqué pendant les premiers mois, le parlement a choisi de faire profil bas, d'utiliser la voie de la concertation. Pour le reste, les fonctions de législation et de contrôle de l'action du gouvernement ont continué. Sans doute à cause de l'agenda particulièrement chargé du bureau et de son président, la fonction de représentation nationale a pris une autre forme. Les députés ne vont plus vers les citoyens dans les villes et les campagnes comme sous la législature précédente par exemple. Cependant, le Président reçoit beaucoup : les Béninois de toutes les classes et couches

sociales, les diplomates nationaux ou étrangers, les membres de la diaspora etc.

On notera que les lois ordinaires et les lois portant ratification d'accord de crédit ou de conventions diverses votées en ce moment sont constituées de vieux textes dormant à l'Assemblée nationale depuis des années ou des projets de loi provenant du pouvoir précédent. Le principe de la continuité de l'Etat exige que le nouveau gouvernement vienne « défendre » tous ces projets de lois. Ce qu'il fera avec un esprit de suite remarquable.

b) Vers l'appel du Président de la République du 16 décembre 2016

Pour compter du mois d'août 2016, l'observateur averti commence à percevoir la présence fréquente du Garde des sceaux, ministre de la justice au parlement. Ceci n'a rien de surprenant pour plusieurs raisons. D'abord, il est ministre de la justice et de la législation chargé des relations avec les institutions. Par ailleurs, élu député en avril 2015, il a été porté à la tête de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme. Il y compte donc bien des amis aussi bien dans la majorité que dans l'opposition.

Au cours de la séance plénière de l'Assemblée nationale du 3 octobre 2016, le Président Adrien Houngbédji fait le constat que le projet de loi portant cadre juridique public-privé est devenu une proposition de loi dont curieusement le gouvernement demande l'examen. Il est à noter que dans le langage parlementaire, les projets de lois proviennent du

gouvernement alors que les députés ont également l'initiative des lois⁴⁰ sous la forme de proposition de lois.

La pratique de faire introduire au Parlement sous la forme de proposition de lois, des textes d'origine gouvernementale se poursuit et elle prendra plus tard une forme systématique. Il y aura alors une explication de cette pratique qui somme toute n'est pas répréhensible car pas contraire à la loi.

Selon les communicateurs qui maîtrisent bien le droit et la pratique parlementaires, le gouvernement du nouveau départ utilise cette voie pour les raisons ci-après :

- la recherche de la célérité dans les études et le vote des lois ;
- l'efficacité pour l'action gouvernementale ;
- ne pas soumettre le gouvernement aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 105 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose que « *les projets de lois sont délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale* ».

Se référant au droit comparé, les communicateurs proches du gouvernement soutiennent que cette pratique de voir le gouvernement confier « ses lois » aux députés est courant aux Etats-Unis d'Amérique. Au Bénin, cette pratique s'engage lentement avec en plus l'organisation de séminaires résidentiels par le pouvoir exécutif pour les députés en dehors

⁴⁰- Articles 57 et 105 de la Constitution du 11 décembre 1990.

du siège du Parlement, dans différentes villes du pays. A ces occasions, bien qu'on affirme qu'il s'agit de propositions de lois dont des députés nommément désignés assument la paternité, ce sont les ministres, leurs collaborateurs ou des spécialistes recrutés pour la cause qui viennent expliquer les termes des lois à retourner à l'Assemblée nationale pour y être soumis aux commissions techniques permanentes avant d'être votées en séance plénière. Les députés ainsi que le personnel administratif d'encadrement perçoivent des émoluments de la part du gouvernement lors de ces séminaires.

Ainsi, au cours de la séance plénière du 18 octobre 2016 à l'Assemblée nationale sur l'invitation du Président, le deuxième secrétaire parlementaire donne lecture de la lettre du député Benoît Dègla transmettant à l'Assemblée nationale deux propositions de loi qui sont :

- une proposition de loi portant lutte contre la cybercriminalité en République du Bénin ;
- une proposition de loi portant réglementation des activités privées de sécurité en République du Bénin.

Les deux textes seront affectés aux Commissions techniques permanentes compétentes. Le député Benoît Dègla qui a été ministre des affaires intérieures et de la sécurité apparaît bien indiqué pour présenter, en ce qui concerne leur objet, ces deux textes.

A partir de la fin de 2016, la gestion du parlement prendra une tournure nouvelle notamment en ce qui concerne la persistance d'un contexte démocratique et le règne de l'Etat de droit. Tout semble être parti de la cérémonie de

présentation du Programme d'action du gouvernement du président Patrice Talon, le Pag couvrant la période de 2016 à 2021. Ce 16 décembre 2016, devant un parterre d'invités et de diplomates étrangers stupéfaits, la presse nationale et internationale présente, le Président de la République, chef de l'Etat et chef du gouvernement déclare publiquement au Président de l'Assemblée nationale que bientôt en vue d'une bonne implémentation des réformes portées par le Pag, le parlement aura à voter « les lois les yeux fermés ». Il déclarera précisément : « *monsieur le président de l'Assemblée, je me suis toujours vu comme votre poulain. Je souhaite que les députés pour certaines lois qui arriveront à l'Assemblée et qui portent sur des réformes, votent les yeux fermés* ».

De cette date à la fin de la première période sous rubrique - qui va du 20 mai 2015 au 4 avril 2017 - les pratiques parlementaires connaîtront des changements à l'Assemblée nationale. Les députés deviennent désormais des participants aux séminaires résidentiels dans différentes villes du pays et quelques fois au siège du Parlement à Porto-Novo. L'activité principale semble être devenue le seul vote des lois, il est vrai, se situant dans le sens des réformes initiées par le gouvernement. Le contrôle de l'action gouvernementale est relégué semble-t-il au second rang. On ne voit presque plus les députés sur le terrain sauf en cas d'événements assimilables à une catastrophe nationale. Ainsi suite à l'incendie du marché international de Dantokpa à Cotonou le 31 octobre 2015, une délégation des députés s'est rendue sur place et plus tard un appui financier de plus de dix millions de francs a été attribué aux sinistrés.

Il n'y a pas lieu de traiter ici des séminaires résidentiels gouvernement- Assemblée nationale à Grand-Popo ou à Bohicon comme certains l'ont fait. Ainsi, Djidénou Stève Kpoton qui se présente comme étant un citoyen engagé écrit dans le quotidien *La Nouvelle Tribune*⁴¹ que les séminaires parlementaires sont une menace pour le pluralisme démocratique au Bénin et il poursuit : « *en résumé, les députés proposent des lois, le Bureau du Parlement prend l'initiative d'un séminaire, le gouvernement finance et envoie des ministres expliquer les propositions de lois. C'est simplement un marché « politicien » qui n'honore pas notre démocratie. Il conclut l'article en ces termes « accepter des pratiques qui ne favorisent pas l'organisation et la promotion de l'expression plurielle des idées et des convictions, c'est dresser le lit de la pensée unique. Accepter la pensée unique au sein du parlement, c'est tuer la démocratie ».*

On pourrait noter cependant qu'au Parlement, les commissions techniques permanentes sont saisies à la diligence du Président de l'Assemblée nationale de toutes propositions ou projets de lois entrant dans leur compétence ainsi que des pièces et documents s'y rapportant. Conformément à l'article 34 al. 1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁴², on sait que les ministres sont souvent devant les commissions permanentes. De plus, les textes étudiés au cours des séminaires résidentiels devront revenir devant les commissions permanentes avant d'arriver en séance plénière. Dans ces conditions, on peut se poser la question de savoir les raisons de

⁴¹- Voir *La Nouvelle Tribune*, n° 3467, 10 mars, 2017, p. 5.

⁴²- L'article 34 al. 7 dispose que les commissions peuvent faire appel à toute personne qu'il leur paraît utile de consulter.

ces séminaires qui sont l'occasion de dépenses extraordinaires puisque pas inscrits au budget du Parlement et financées généreusement par le gouvernement. Les communicateurs rassurent en disant que la célérité et l'efficacité dans le vote des lois sont obtenues par ce moyen. Au terme des séminaires, les travaux en commission deviennent de simples formalités et le travail parlementaire se trouve ainsi accéléré et plus efficace, soutiennent-ils.

La pratique des propositions de lois commencée⁴³ avant la mi-décembre 2016 s'accélère avec la nouvelle année 2017. Le mois de janvier 2017 constituera une parenthèse au cours de laquelle, les députés adresseront des questions au gouvernement. La Constitution du 11 décembre 1990 aussi bien que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale respectivement en l'article 113 et au titre IV, article 105 arrêtent cinq types d'instrument pour le contrôle parlementaire. Ce sont (i) la question écrite, (ii) la question orale avec ou sans débat, non suivie de vote, (iii) la commission parlementaire d'enquête, (iv) les questions d'actualité et (v) l'interpellation du gouvernement et de son chef conformément à l'article 71 de la Constitution. En ce premier mois de 2017, les députés adresseront au Président Houngbédji pour le gouvernement cinq questions orales avec débats relatives à la transhumance animalière et ses corollaires en République du Bénin, à la construction de la centrale à turbines à gaz à Maria -Gléta¹, au projet de construction du nouveau siège du parlement, à la chute de la filière des véhicules d'occasion au Bénin, à la relance et la réhabilitation de la filière palmier à huile au Bénin, ces

⁴³- Cf. Proposition de loi des députés Benoît Dègla et Louis Vlavonou en date du 6 décembre 2016, in Recueil des comptes rendus sommaires des séances plénières, n°3, juillet 2016 - 4 avril 2017, p.139

questions seront examinés au parlement au cours de la séance plénière du 5 janvier 2017. Les membres du gouvernement tous présents ont répondu aux députés avec plus ou moins de satisfaction. La dernière question relative à la chute de la filière des véhicules d'occasion au Bénin sera renvoyée à la prochaine séance pour cause d'absence du ministre compétent.

A la séance plénière du 12 janvier, il y aura l'examen de deux questions d'actualité relatives, la première à la diminution du prix de transport de la tonne de coton et la deuxième à la non prise en charge des usagers de l'hôpital de la mère et de l'enfant lagune (Homel) à Cotonou puis celui de six questions orales avec débat portant sur la chute de la filière des véhicules d'occasion au Bénin la location de groupes électrogènes, la délimitation des unités administratives, les conditions carcérales au Bénin, la gestion des logements sociaux et l'évaluation des logements sociaux, et la non application des dispositions de l'article 28 de la loi n°2011-26 du 27 septembre 2011 portant prévention des violences faites aux femmes.

Les ministres présents ayant répondu, les députés présents ont été satisfaits en grande partie. Cependant le ministre compétent pour répondre à la question relative aux logements sociaux, étant absent, ce dossier est renvoyé à plus tard. A la première séance extraordinaire du 23 février 2017, la pratique des propositions de lois provenant visiblement de l'exécutif prend une tournure nouvelle quand le Président au titre des communications informe les députés qu'il a été saisi d'une demande de convocation d'une session extraordinaire par quarante-huit députés pour l'examen et l'adoption de douze propositions de loi dont il a fait donner lecture. Ce sont :

- la proposition de loi relative à l'activité d'affacturage en République du Bénin ;
- la proposition de loi modifiant et complétant la loi n° 2009-02 du 7 août portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- la proposition de loi modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;
- la proposition de loi portant code du numérique et République du Bénin ;
- la proposition de loi fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin ;
- la proposition de loi relative au crédit-bail en République du Bénin ;
- la proposition de loi portant régime général d'emploi des collaborateurs extérieurs de l'Etat ;
- la proposition de loi portant identification des personnes physiques en République du Bénin ;
- la proposition de loi relative aux renseignements en République du Bénin ;
- la proposition de loi fixant le régime des zones économiques spéciales en République du Bénin ;
- la proposition de loi portant organisation du secret de la défense nationale ;

- la proposition de loi portant loi d'orientation relative à la promotion et au développement des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) au Bénin.

A cette occasion, le Président de l'Assemblée nationale apporte deux informations importantes : les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ont sollicité l'organisation à l'Hôtel Jeco de Dassa-Zoumè au centre du pays à une centaine de kilomètres de Porto-Novo d'un séminaire d'imprégnation et d'information sur le contenu des propositions de loi qui viennent de leur être affectées. L'autre information est la lettre du garde des Sceaux, ministre de la justice, chargé des relations avec les institutions disant la disponibilité du gouvernement à accompagner l'organisation de ce séminaire. Ledit séminaire est fixé aux dates du 24 au 28 février 2017.

Les travaux hors du parlement commencent ainsi avec l'appui du gouvernement. Au terme des journées de travail, l'organe d'informations semestriel du Parlement, *L'Hémicycle* conclut les travaux du séminaire comme suit : « la détermination des députés à accompagner les réformes en cours au Bénin est visible. Ils ont initié douze propositions de loi touchant des domaines variés et qui ont fait l'objet d'un séminaire d'imprégnation et d'appropriation à Dassa-Zoumè du 24 février au 1^{er} mars 2017. L'organisation de cet atelier participe de la mise en œuvre de la nouvelle vision de l'appropriation par les députés des problématiques au centre de l'arsenal juridique de notre pays »⁴⁴.

⁴⁴ *L'Hémicycle*, Revue semestrielle de l'Assemblée nationale du Bénin, n° 17, juin 2017, p.20.

Puis, le journal fournit des explications sur le contenu et l'importance de certaines propositions de loi ayant fait l'objet de la retraite parlementaire de Dassa-Zoumè. Les douze lois initiées par les députés sont d'une importance parce qu'elles vont certainement transformer le paysage social, économique, politique et sécuritaire du Bénin.

Le code du numérique, par exemple, doit en effet offrir aux entreprises et aux investisseurs, des règles claires et une sécurité juridique forte tout en garantissant aux citoyens une protection élevée afin de renforcer leur confiance dans les services des technologies de l'information et de la communication. Ce code comporte plus de six-cent articles.

L'autre loi importante débattue au cours de cette retraite parlementaire est celle relative au code des marchés publics. La nouvelle proposition de loi, inspirée de la pratique, prend en compte les exigences de la législation communautaire et notamment les directives de l'Uemoa⁴⁵.

Quant à la loi fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin, elle vise, soutient-on, à rendre plus flexible le marché du travail et de l'emploi au Bénin.

Cependant, tous les Béninois ne sont pas de cet avis. Certains s'élèvent contre le principe des séminaires hors du siège du Parlement. C'est le cas du citoyen engagé Djidénou Steve Kpoton qui trouve que « les séminaires parlementaires constituent une menace pour le pluralisme démocratique. »

⁴⁵ La liste et le développement des sigles et acronymes se trouvent au début de l'ouvrage.

Il parle même de « marché politicien qui n'honore pas notre démocratie »

Quant aux Forces cauris pour un Bénin émergent (FCBE) le parti de l'ancien président Thomas Boni Yayi qui s'inscrit de plus en plus dans l'opposition, dans un communiqué rendu public le 10 mars 2017, il émet des réserves sur quatre des propositions de lois introduites au Parlement par les quarante-huit députés. Le communiqué trouve ces lois « sensibles ». Ce sont, (i) la proposition de loi relative au renseignement en République du Bénin, (ii) la proposition de loi portant organisation du secret de la défense nationale, (iii) la proposition de loi portant identification des personnes physiques, (iv) la proposition de loi portant code du numérique en République du Bénin. Pour les Fcbe, ces quatre propositions devraient faire l'objet de plus de publicité auprès des populations, de la société civile et des acteurs politiques et ne pas être étudiées dans le secret d'un hôtel situé loin du siège du parlement.

Qu'importe ! Entre le 16 mars et le 23 mars 2017, cinq des douze propositions de loi sont votées au cours de quatre séances plénières consécutives. Ainsi, la loi n° 2017-01 relative à l'activité d'affacturage en République du Bénin est adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés ce 16 mars 2017. Il en sera de même ce jour de la loi 2017-02 relative au crédit- bail en République du Bénin.

Le lendemain 17 mars, en la présence constante du ministre de la justice et de la législation, c'est la loi n° 2017-03 portant régime d'emploi des collaborateurs extérieurs de l'Etat qui est adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés moins onze voix contre et deux abstentions.

Le 20 mars, ce sera la loi n°2017-14 modifiant et complétant la loi n° 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin qui sera adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés. Le lendemain soit le 21 mars, c'est la loi n° 2017-05 fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin qui est adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés moins onze voix contre et deux abstentions.

Le 23 mars, les cinq propositions de loi inscrites à l'ordre du jour pour l'examen de leur rapport respectif n'ont pas pu être votées. Après des débats ayant porté sur la proposition de loi fixant le régime des zones économiques spéciales, le Président de l'Assemblée nationale, président de séance, a procédé à la clôture de la deuxième session extraordinaire de l'année 2017. Il a indiqué que les dossiers non examinés feront l'objet des premiers points de l'ordre du jour de la première session ordinaire de l'année 2017. Ce 23 mars 2017, ce sont les cinq propositions de lois suivantes qui ont fait l'objet d'un renvoi à la prochaine session :

- la proposition de loi fixant le régime des zones économiques spéciales en République du Bénin ;
- la proposition de loi portant code du numérique en République du Bénin ;
- la proposition de loi portant recueil du renseignement en République du Bénin ;

- la proposition de loi portant organisation du secret de la défense nationale ;
- la proposition de loi portant identification des personnes physiques en République du Bénin.

Avant de passer à l'évènement prégnant suivant, il paraît nécessaire d'apporter des précisions utiles sur deux points.

Chaque fois que les députés à l'Assemblée nationale ont adopté une loi, ils tiennent le fait pour acquis et donne un numéro à la loi. On semble ou on feint d'oublier qu'il y a encore trois formalités importantes à accomplir avant que la loi ainsi votée soit exécutoire.

C'est d'abord le contrôle de la Cour constitutionnelle. Bien que ce contrôle ne soit pas obligatoire sauf pour les lois organiques, il est vivement conseillé au risque que la loi ordinaire se voit casser plus tard suite au recours d'un citoyen. Depuis la première législature (1991-1996), les députés ont pris le pli de soumettre les lois votées par eux au contrôle de constitutionnalité. Les gouvernements des présidents précédents celui de Patrice Talon ont généralement fait de même.

Ensuite l'étape de la promulgation par le Chef de l'Etat est incontournable pour donner vie à toute loi. La promulgation doit être suivie de la publication au Journal officiel de la République pour rendre toutes lois ou textes réglementaires opposables à tous.

Le second point est que les autres propositions de loi seront adoptées plus tard, soit le 18 avril 2017 pour la loi

2017-07 fixant le régime des zones économiques spéciales en République du Bénin, le 24 avril 2017 pour la loi n° 2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin. Il faudra attendre les mois de mai et juin pour l'adoption des lois n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n°2013 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin (26 mai 2017) et le 13 juin 2017 pour la loi n°2017-20 portant code du numérique en République du Bénin. La boucle des douze propositions de loi sera bouclée le 29 décembre 2017 avec le vote de la loi n° 2017-44 portant recueil du renseignement en République du Bénin.

**Encadré n° 2.1 Article 96 de la
Constitution du 11 décembre 1990 : loi
ordinaire et loi organique**

La loi ordinaire est celle qui est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple ou relative.

Ce sont les constitutions qui donnent à certaines lois, le caractère de loi organique. La Constitution française de 1958 a prévu au départ dix-neuf lois organiques. La Constitution togolaise du 14 octobre 1992 en compte dix-huit.

Au Bénin, on dénombre neuf lois organiques dans la Constitution en cours et en son article 97, elle donne une définition de la loi ordinaire et des lois organiques à travers leurs caractéristiques.

Les caractéristiques de la loi ordinaire et organique selon l'article 97 de la Constitution béninoise :

la loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple.

- la loi organique est celle à laquelle est conféré ce caractère. Les lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :
- la proposition ou le projet de loi organique est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée après l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée ;
- le texte est adopté obligatoirement à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ;
- les lois organiques doivent être soumises à la Cour constitutionnelle pour l'obtention de la déclaration de leur conformité avant toute promulgation.

Etabli par l'auteur

En ouvrant ce 24 mars 2017, la troisième session extraordinaire de l'année, le Président de l'Assemblée nationale, après avoir fait procéder par le deuxième secrétaire parlementaire à la vérification du quorum qui fut ce jour atteint avec soixante-trois députés présents, a invité la première secrétaire parlementaire à donner lecture de la lettre par laquelle le Président de la République a sollicité de la Représentation nationale, la convocation d'une session extraordinaire pour l'examen du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990 et ce, en procédure d'urgence. Le Président Adrien Houngbédji indique que le Parlement a fait droit à la demande de la convocation de la session extraordinaire. Mais,

la plénière consultée conformément à l'article 78 du règlement intérieur a rejeté à l'unanimité des députés présents et représentés la procédure d'urgence sollicitée. En conséquence, c'est la procédure ordinaire qui sera adoptée pour l'examen du projet portant modification de la Constitution.

La Constitution du 11 décembre 1990 exige en ses articles 154, 155 et 156 que la commission à l'Assemblée nationale saisie d'un dossier de révision de la constitution devra dans un premier temps, produire et présenter en séance plénière un premier rapport relatif à la prise en considération par l'Assemblée nationale du projet de révision (article 154). Ce rapport sera examiné par l'ensemble des députés en séance plénière et devra faire l'objet d'un vote à la majorité des trois quarts (3/4). Suivra un second rapport sur le fond du projet de loi seulement dans le cas où ce premier rapport est dûment adopté.

La commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme saisie du dossier est devant les députés pour l'unique point de l'ordre du jour qui est l'examen du rapport relatif à la prise en considération du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990.

A la suite de la présentation, trente-six députés s'inscriront pour s'exprimer. Pour certains, malgré les nombreuses incohérences, les députés ne doivent pas bloquer le processus de la révision de la Constitution que tout le monde dans le pays souhaite dans le principe. La procédure en cours permet aux députés d'exercer le droit d'amendement sur le fond, ajoute-t-on. Puis, on précise que le référendum souhaité par

certains citoyens pour le projet de la révision en cours n'est pas dissociable de la procédure parlementaire.

Pour d'autres, le projet de loi relative à la révision de la constitution s'est fait dans une certaine opacité, il porte aussi témoignage d'un secret que personne ne comprend et risque de déstabiliser des institutions qui pour le moment fonctionnent bien. Ceux-ci exigent donc le rejet du rapport et le renvoi du projet de loi au gouvernement afin qu'il soit repris dans un processus participatif.

Le point nodal des débats ce jour fut certainement la déclaration de la doyenne d'âge de l'Assemblée nationale, élue députée régulièrement depuis la seconde législature, madame Rosine Vieyra Soglo. Elle dira ce qui suit : *« Vous venez mentir ici et dire le contraire de ce que le peuple vous a dit. Ça n'est pas bien »* « egnon ah ». *Ce n'est pas bien du tout. Vous oubliez. Je sais que les réseaux sociaux, il ne faut pas les écouter, parce que là aussi, mon Dieu, qu'est-ce qu'on ne raconte pas ? Qu'est-ce qu'on ne raconte pas comme connerie ! Mais tout de même nous savons ce qui se passe dans le peuple, nous savons ce que le peuple vous a dit. Nous le savons. Pourquoi venir mentir ici ? Le peuple ceci, le peuple cela.*

C'est votre droit le plus absolu de voter pour. Le peuple n'a rien à dire. Vous avez dit, je vote pour telle raison. J'ai le droit, c'est votre droit de voter pour. Personne n'a rien à dire contre ça. Personne ! Mais ne venez pas ternir la vérité. Je sais qu'il y a notre libre-arbitre [...] a été altéré par un achat massif de notre conscience. Je comprends que c'est ça qui prend le dessus, et votons, votons et gnanngnan et gnanngnan !

Les quelques millions que nous avons reçus, ah oui, ont pris le dessus sur le reste, alors taisons-nous, votons et n'en parlons plus. Je préfère ça. Car moi aussi, j'ai reçu de l'argent. Oui, tout le monde. Vous n'allez pas me dire le contraire. S'il y a des changements notables, je suis prête à voter la Constitution mais sinon, c'est non. Pour le moment c'est non.

Monsieur le Président, je vous remercie. »

Clairement et publiquement au sein du Parlement, la députée Rosine Vieyra Soglo vient de déclarer qu'il y a eu achat de conscience des députés afin qu'ils votent le projet de révision de la Constitution. L'ambiance s'échauffe aussitôt et les cris d'indignation fusent de tous les rangs. Le Président de l'Assemblée nationale prend la décision de suspendre la séance. Il est alors dix-huit heures trente minutes. Il convoque en même temps une réunion de la Conférence des Présidents.

Un peu moins d'une heure après, le Président de l'Assemblée nationale revient en salle et rappelle à l'assistance calmée les dispositions relatives au mode de votation dans le cas présent. Le scrutin est soit public à la tribune, soit secret à la tribune. Le dispositif mis en place avec la désignation de deux députés comme scrutateurs, le vote donne le résultat ci-après : la prise en considération du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990 a recueilli soixante voix pour, vingt-deux voix contre et une abstention. La conclusion du vote est que la majorité qualifiée des trois-quarts des députés soit 63 pour une telle loi n'a pas été obtenue. En conséquence, le projet de révision de la Constitution est rejeté dès le niveau de sa prise en considération.

Le mode de votation de scrutin à la tribune choisi permet d'identifier tous les votants soit soixante pour, vingt-deux contre et un abstentionniste.

Avant de prononcer la clôture de la troisième session extraordinaire de l'année 2017, le Président Adrien Houngbédji, conformément à une décision de la Conférence des Présidents, a donné la parole à chaque Président de groupe parlementaire. Tous ont exprimé leur indignation face aux propos de la députée Vieyra Soglo, ils ont dit n'avoir jamais pris de l'argent, condamné la déclaration de leur collègue et exigé d'elle des excuses publiques. Ils ont invité le Président de l'Assemblée nationale, à appliquer les sanctions prévues par le règlement intérieur à la députée au cas où celle-ci refuserait de présenter les excuses publiques demandées.

Interpellée, madame Rosine Vieyra Soglo refusera de présenter des excuses. Sans qu'on puisse dire s'il est sincère ou s'il le fait pour la forme, Adrien Houngbédji a rassuré les députés qu'il donnera une suite à l'événement du jour en temps opportun. En vérité, cette déclaration de la députée n'aura aucune suite ni disciplinaire, ni judiciaire, ni même politique visible.

Par contre, les événements de ce jour - la déclaration de madame Rosine Soglo et le rejet du rapport relatif à la prise en considération par l'Assemblée nationale du projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 - apparaîtront comme un grand moment de la septième législature et même un tournant de la politique générale du pays. Ce rejet impactera les pouvoirs exécutif, législatif et les populations désormais divisées.

- c) La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance portée par l'Assemblée nationale : les échecs de deux tentatives de révision de la Constitution du 11 décembre 1990.
- Les raisons d'un échec et le changement de cap au parlement et au gouvernement

Pour le gouvernement visiblement meurtri par cet échec auquel il n'était nullement préparé, ce fut le départ d'un changement de cap. Le ministre de la Justice et de la législation qui a été « le porteur » du projet gouvernemental de révision de la Constitution déclare le 11 avril 2017 au cours d'une réunion des comités communaux de campagne de Patrice Talon : « *Rien ne sera plus comme avant rien, rien, absolument rien ne sera plus comme avant. Si la politique dans ce pays se fait avec la lucidité, nous la ferons avec lucidité. Si elle se fait avec la rage, nous la ferons avec la rage et si elle se fait avec la ruse, nous la ferons avec la ruse.* »

Au parlement, les changements sont nombreux. Les vingt-trois députés qui n'ont pas voté pour la poursuite du processus de la révision de la Constitution sont considérés désormais comme étant les opposants au pouvoir, à son programme et à sa politique. Ils subiront désormais une traque du gouvernement et un mépris quotidien de leurs collègues y compris le Président de l'Assemblée nationale.

Les soixante députés ayant adhéré au projet gouvernemental se constitueront en un Bloc de la Majorité parlementaire pour le soutien à l'action gouvernementale et au Programme d'actions du gouvernement.

A l'analyse cependant, il apparaît injuste d'imputer l'échec de la tentative de révision de la Constitution de ce jour aux vingt-trois députés « opposants ». A la vérité, le ver était dans le fruit bien avant ce 16 mars 2017 quand le gouvernement déposa son projet sur la table du bureau de l'Assemblée nationale.

Dès le mois de février cependant, le bruit commençait à courir d'un prochain dépôt d'un projet de nouvelle Constitution pour le pays. Interrogés à ce propos lors du séminaire résidentiel de Dassa-Zoumè, à la fin de février, les députés Valentin Djèntonin et Adam Bagoudou déclarent ne pas être au courant d'un éventuel projet de révision de la Constitution.

A la fin du mois de janvier déjà, au cours d'une table ronde organisée à l'Université d'Abomey-Calavi par le Centre du droit constitutionnel (Cdc), le professeur Frédéric Joël Aïvo déclare : « il faut que le processus [de révision de la constitution] soit visible et participatif ».

Dans un post sur sa page *Facebook* en date du 2 mars 2017, Michel Adjaka, magistrat et président de l'Union nationale des magistrats du Bénin (Unamab) dénonce toute révision de la Constitution dans l'opacité : « on ne révisé pas une constitution dans l'exclusion ». C'est le 6 mars que le Président de la République, lors d'une rencontre avec les têtes couronnées du nord-Bénin annonce à ceux-ci qu'un projet de révision de la Constitution sera bientôt transmis à l'Assemblée nationale.

Le même jour, le député Orden Alladatin, un proche du pouvoir, il était le suppléant de Joseph Djogbènou aux élections législatives du 26 avril 2015. Il est entré au Parlement quand ce

dernier a été nommé ministre dans le premier gouvernement du président Talon, le 6 avril 2016. A une émission télévisée sur la chaîne privée *Canal 3 Bénin*, il rassure que le moment est venu de déposer le projet de révision de la Constitution sur la table des députés. Le jour d'après, le ministre de la Justice et de la législation, Joseph Djogbénou est reçu par les journalistes de la chaîne publique nationale de radio et de télévision, *l'Ortb*, les chaînes de télévision privée *Canal 3* et *TV Carrefour*.

Il expose en une diffusion simultanée sur les trois chaînes, quelques points essentiels du projet de constitution que le gouvernement s'apprête à transmettre à l'Assemblée nationale. A la question de savoir ce qu'il en sera de la large consultation populaire réclamée en vue d'une réforme consensuelle conforme aux options fondamentales de la Conférence nationale des forces vives, le ministre répond : « ce n'est pas la remise à plat de la Constitution actuelle. Nous ne sommes pas dans l'optique d'une nouvelle République. Donc, nous n'allons pas considérer les états généraux des mouvements et associations ».

A cette date, le texte n'est encore connu que des gouvernants et peut-être de quelques initiés. Le directeur de la communication à la présidence, Wilfried Léandre Hounghédji, invité de l'émission "*Cartes sur table*" de la radio Océan Fm rassure cependant les auditeurs en disant qu'il n'y aura pas de révision de la Constitution en catimini. Il dévoile quelques-unes des innovations majeures contenues dans le projet du gouvernement. Le même jour, le professeur Victor Topanou, ancien ministre du président Boni Yayi et leader d'opinion déclare sur une chaîne de télévision *Canal 3 Bénin*, à

l'émission "Zone franche": « en ce qui concerne la révision de la Constitution, la procédure doit être participative ». Le 14 mars, le Parti communiste du Bénin (Pcb) rend public une déclaration qui proclame son « Non à la révision de la Constitution et au complot Talon- Houngbédji contre le peuple ».

Par le courrier n°0373Pr/Sgg/sp-c du 15 mars 2017, le Président de la République, chef du gouvernement saisit enfin le parlement du décret n° 2017-170 du 15 mars 2017 du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990, aux fins de son examen en session extraordinaire et en procédure d'urgence. Les députés étaient prêts pour l'étude du dossier dont il avait eu connaissance auparavant par des voies non officielles.

De l'autre côté, les adversaires étaient déjà disponibles pour rejeter ou plus précisément appeler les élus du peuple à rejeter un projet de Constitution que le gouvernement selon eux veut passer en catimini en quinze jours sans débat populaire. La meilleure preuve de cette mobilisation est que depuis la veille de la session plénière de l'Assemblée nationale devant connaître du projet de révision, des travailleurs, des membres de partis politiques et de la société civile sont venus passer la nuit sur l'esplanade extérieure de l'Assemblée nationale à Porto-Novo malgré la présence des agents de l'ordre dépêchés sur place, pour marquer leur détermination à s'opposer à ce projet.

En définitive, on devra considérer que les raisons de l'échec sont ailleurs et non au parlement à travers vingt-trois députés.

Le caractère secret donné à la procédure conduisant à la saisine de l'Assemblée nationale et le refus catégorique du

gouvernement d'aller vers un référendum semblent être les véritables causes de l'opposition des acteurs politiques, des membres de la société civile et des populations informées qui semblaient pour ces dernières avoir d'autres soucis en ces mois de mars et d'avril 2017. Elles étaient atteintes que ce soit les grands ou les petits commerçants, les paysans, les éleveurs par la crise économique. Surtout que quelques jours avant, le chef de l'Etat a demandé à tout le peuple de serrer la ceinture pour deux années.

Suite au rejet de la révision de la Constitution de ce 4 avril 2017, les réactions seront nombreuses. Les attitudes et les postures suivront.

Le député Fcbe, Valentin Djènontin qui a voté contre le projet déclare dès le lendemain : « nous, le pays, avons gagné la paix en rejetant le projet qui contient plusieurs dispositions liberticides ». Le lundi 10 avril, le président de l'Assemblée nationale, Adrien Houngbédji saisit l'occasion de son discours d'ouverture de la première session ordinaire de l'année 2017 pour tirer les enseignements du vote devenu historique. Il regrette le rejet qui a fait perdre une opportunité de régler bien des problèmes institutionnels et même politiques.

Quelques jours après, les soixante députés qui ont voté pour la révision et que d'aucuns ont affublé du nom de « révisionnistes » publient « la déclaration du groupe de 60 députés ». Sur un ton polémique, ils reprochent à certains députés parmi les vingt-trois ayant voté contre, d'avoir assuré leur groupe parlementaire qu'ils voteraient en faveur de la prise en considération du projet. Puis, ils expliquent le sens de leur vote. On retiendra que leur appui est le seul moyen

d'aider le président Talon à réussir son plan d'action et par tant le développement du pays.

La déclaration de l'ancien président Nicéphore Dieudonné Soglo du 13 avril est l'occasion pour lui de se réjouir du rejet du projet de révision. Il salue le patriotisme des vingt-trois députés pour avoir sauvé la patrie. Le Front pour un sursaut patriotique (Fsp) ira dans le même sens quelques jours plus tard.

La première personnalité politique à présenter une position claire pour le futur est le Président de la République, Patrice Talon. Il choisit une tribune extérieure au pays, l'émission « *Le débat africain* » de la Radio France internationale (Rfi) du dimanche 16 avril pour annoncer sa nouvelle posture face au dilemme de la révision de la Constitution, il définit devant les journalistes sa nouvelle stratégie de mise en œuvre de son projet de révision de la Constitution après le rejet du 4 avril 2017. Il déclare qu'il n'abandonne pas son projet qui demeure une promesse importante de sa campagne électorale.

Pourtant dans un entretien le 8 avril, "A bâtons rompus" diffusé simultanément sur les chaînes de télévision béninoises Ortb, Canal 3 et Golfe Tv, il déclarait « *La révision constitutionnelle initiée par Patrice Talon, c'est fini. Il n'y a plus aucune raison de ramener le projet de révision de la constitution. Pour moi, le projet est derrière* ». En réponse à la question de savoir s'il sera candidat à sa propre succession en 2021, Patrice Talon demande du temps et répond : « *Ça aurait pu être réglé maintenant, par la révision de la constitution. Réglé une fois pour de bon. Ce n'est pas le cas. 2021 est loin désormais. En 2021, j'aviseraï* ». Une semaine plus tard, le président de la République revient sur sa parole.

Ce jour à Rfi, il dit qu'il attendra que l'environnement politique, institutionnel et la composition des institutions du pays soient plus favorables pour la révision, pour les réformes. « *En ce moment, j'aurais plus d'aisance à conduire, à proposer ce que j'estime bon pour mon...des contingences politiques* » ajoute-t-il et il poursuit « dans les mois à venir, c'est les échéances électorales, les échéances de renouvellement des institutions ».

Il est clair désormais que Patrice Talon veut « prendre le contrôle » de la Cour constitutionnelle à renouveler en juin 2018 et celui de l'Assemblée nationale en avril 2019 avant de ramener son projet de révision de la Constitution. C'est entendu et à bon entendeur salut pour les acteurs politiques.

La deuxième posture est affichée par les soixante députés ayant voté pour le projet de révision de la Constitution. Ils se constituent en un Bloc de la majorité parlementaire (Bmp) et passent à cinquante-neuf membres du fait du départ d'un membre qui est le premier vice-président à l'Assemblée nationale. Dans une déclaration lue à la tribune de l'Assemblée nationale ce 11 mai 2017, ils proclament : « *donnant suite à nos échanges avec le gouvernement et parvenus à une convergence de vues et à des engagements partagés, nous affirmons qu'à travers des réformes appropriées aux plans politique, institutionnel, économique et social, à travers une démarche pédagogique et inclusive, notre pays peut relever les défis de l'emploi, du bien-être social et du développement harmonieux et équilibré. Au regard de tout ce qui précède, nous députés signataires de cette déclaration fondatrice, avons décidé en toute liberté et en toute conscience de former le Bloc*

de la majorité parlementaire qui a pour vocation de soutenir résolument le gouvernement du Président Patrice Talon dans la mise en œuvre de sa politique de développement au service et au bénéfice du peuple béninois ». Désormais, Patrice Talon a sa majorité à l'Assemblée nationale.

On comprendra que presque en même temps, les groupes parlementaires se disloquent au sein du parlement. Quinze députés élus Fcbe et alliés déjà membres du Bmp déclarent à la presse la suspension de leur participation aux activités de leur ancien parti qui les a fait élire le 26 avril 2015. La configuration à l'hémicycle se modifie profondément avec la création du Bloc de la majorité parlementaire.

L'avènement du Bmp n'a pas rencontré l'assentiment visible de tous les acteurs politiques du pays. Il y a eu certes des partisans qui ont salué le fait que le Président possède une majorité confortable pour faire avancer les actions s'inscrivant dans son programme de gouvernement. Les critiques viennent de démocrates qui trouvent que l'Assemblée nationale ne pourra plus jouer son rôle de contrôle de l'action du gouvernement dans ces conditions-là et surtout que la séparation des pouvoirs n'est plus assurée dans la démocratie béninoise. Le point de vue d'un communicateur connu qui n'est pas hostile à priori au gouvernement paraît digne d'intérêt à cause de son caractère holistique et difficilement contestable est présenté dans l'encadré qui suit.

Encadré n°2.2 Le Bmp selon La Nouvelle Tribune du 1er mars 2018

Pourquoi le Bmp est une vaste escroquerie politique !

Ils ont osé sortir dans le cadre douillet et feutré d'hôtel de la place pour se prononcer prétendent-ils sur les sujets brûlants de l'actualité que sont la non désignation des représentants de l'Assemblée nationale au sein du Cos-lépi, la levée de l'immunité de certains députés, le retrait du droit de grève et la charte des partis. Ils, ce sont les députés soutenant le chef de l'Etat et son gouvernement, regroupés au sein de ce qu'ils appellent pompeusement : le bloc de la majorité parlementaire (Bmp). Les sujets soulevés et les réponses données montrent à suffisance qu'il s'agit de cette frange des représentants du peuple qui ont délibérément choisi de s'aligner sur les positions d'un gouvernement formé plus d'un an après leur installation comme députés et l'avènement d'un chef d'Etat dont la plupart d'entre eux n'ont pas soutenu la candidature.

C'est quoi donc le Bmp ? un conglomérat hétéroclite de partis allant du Prd qui a soutenu le candidat Zinsou, à ce qui reste de l'Un qui n'a donné aucune consigne de vote au premier tour, en passant par les renégats de la Rb dont on sait qu'elle a soutenu le candidat Zinsou, les anciens inconditionnels de Yayi comme les inénarrables Gbadamassi, Kassa, Dègla et Okounlola et les députés

singletons de petits clubs électoraux du Zou et du Nord. On cherchera en vain dans ce regroupement de transhumants invétérés, un bloc solide de militants de la rupture de la première heure de l'époque depuis Paris, son leader « charismatique » a lancé un appel resté sans échos à la classe politique, qu'on ne retrouvera que le parti Alternative citoyenne dont les militants se comptaient sur les doigts d'une main. C'est dire que le Bmp ne constitue un bloc que de nom, formé après le retentissant échec du projet vicieux de la révision constitutionnelle. Pour adopter à la hussarde des lois scélérates concoctées par le noyau dur des ploutocrates au pouvoir décidés à en finir avec les acquis démocratiques conquis de haute lutte. Les œuvres de ce noyau dur du néo libéralisme à tout crin sont connues. Ce sont la loi sur l'embauche et sur les collaborateurs extérieurs aux salaires hors-norme, celle sur le secret-défense, le renseignement, le retrait du droit de grève, etc.

Le Bmp ainsi décrit est une escroquerie intellectuelle doublée d'une escroquerie politique. Escroquerie intellectuelle parce que ces individus n'étaient pas au départ de la Rupture, loin s'en faut ! Ils ont pris le train en marche après en avoir goûté les fruits doux de la double corruption active de la télécommande de Paris, pour l'élection de leur Président hier et l'adoption aujourd'hui des lois scélérates citées plus haut. Car, il est de notoriété publique que ces députés, coutumiers de la circulation nocturne de mallettes d'argent (Rosine Soglo dixit) perçoivent à en croire les rumeurs jamais démenties véhiculées par les réseaux sociaux un bonus consistant

en dehors de leurs émoluments mensuels. Comment pourrait-il en être autrement, quand on connaît le mode opératoire des actuels tenants du pouvoir et la cupidité légendaire des députés. L'un d'eux n'a-t-il pas déclaré récemment au cours d'un entretien télévisé qu'il ne faut pas moins de 100 millions pour se faire élire député de son patelin, chiffre à multiplier par dix pour les grandes cités. Où trouve-t-on tant d'argent qu'aucun salaire ne peut justifier, sinon de la télécommande généreuse. « Quand un président qui aspire à un second mandat maîtrise les grands électeurs avait-il dit, l'élection est toujours pliée, quel que soit son bilan. »

Le Bmp est enfin une escroquerie politique parce qu'il s'arroge des prérogatives d'un parti politique ayant conquis le pouvoir, alors que les individus qui le constituent ne sont que des députés simplement appelés à voter des lois et contrôler l'action gouvernementale. On nous rétorquera qu'il en a toujours été ainsi depuis l'ère du renouveau démocratique. Il y a toujours eu de Soglo à Yayi en passant par Kérékou II, des partis ou alliances de partis qui ont soutenu des présidents élus. Oui !! Cependant, aujourd'hui, le jeu politique se fait à l'Assemblée nationale, directement avec les députés à qui il a été demandé de voter les yeux fermés. Le Bmp se comporte de facto comme un parti politique de soutien au gouvernement dont le sémi-coordonnateur a déclaré vouloir répondre aux opposants du tac au tac. En réalité, ce regroupement de bras cassés tenus par l'argent régulièrement versé et les promesses de versements toujours plus importants en attendant les

futurs positionnements apparaît comme un dévoiement pernicieux du système démocratique. La télécommande nationale auto proclamée sous la rupture a élargi la base de sa clientèle politique. Et c'est ici que se situe l'escroquerie politique. Au lieu de continuer à négocier directement avec les entrepreneurs politiques que sont les chefs de partis régionaux faillis, elle préfère descendre au niveau des notables locaux stipendiés et missionnés comme de simples démarcheurs politiques pour la pêche aux voix des électeurs. Ainsi va la démocratie sous la rupture.

Extrait du quotidien : *La Nouvelle Tribune*, n° 3697, 1^{er} mars, 2018, p. 3.

L'opposition composée avant tout des vingt-trois "rebelles" à l'Assemblée nationale ne semble pas bouger ni au parlement ni hors de celui-ci. On ne trouve aucune posture visible de leur part. Elle se contente pour le moment de se regrouper au parlement dans des groupes parlementaires autonomes. Ainsi crée-t-elle le 6 juin, les groupes parlementaires : « *Le peuple d'abord* » composé de neuf députés et « *La voix du peuple* » avec neuf membres également. On peut soutenir que la tâche de s'organiser ne leur est pas facilitée par un environnement politique devenu plus que jamais hostile.

En application de la politique de la rage et de la ruse et parce que rien ne doit plus être comme avant, une véritable traque est engagée contre les vingt-trois députés « rebelles » et toutes personnalités ou personnes qui se manifestent comme opposant au pouvoir de la rupture. La dernière ligne

de démarcation semble être l'adhésion au projet de révision du projet de Constitution ou non. Dans le même temps au sein de l'Assemblée nationale, le pouvoir avec l'appui du Bloc de la majorité parlementaire engage des actions pour « retourner » les députés opposants et affaiblir leur camp.

Contre les hommes et femmes d'affaires opposants au parlement ou en dehors de celui-ci, on a recours à des chantages au contrôle fiscal ou au redressement fiscal ou à d'autres menaces plus subtiles ou plus pernicieuses. Pour les anciens ministres de Boni Yayi élus députés et restés fidèles aux Fcbe, on s'efforce de trouver ou de créer des dossiers de malversations. Il est fait de même pour ceux qui ont un statut d'agents de l'Etat.

- La nouvelle gouvernance portée par l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif

Ainsi s'ouvre une nouvelle période qui se clôturera momentanément par une deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990. Cette fois-ci, c'est une proposition de loi qui introduira au parlement le texte portant révision de la Constitution. Avant d'en arriver là, au cours de l'année qui va s'écouler chacun des antagonismes jouera son rôle.

Au parlement, on constate une accélération du vote des lois. La fonction de contrôle de l'action gouvernementale semble être délaissée. La fonction de représentation n'est plus exercée depuis longtemps en tant que tel comme déjà souligné. Ainsi, on votera pour l'année 2017 quarante-quatre lois. Un record pour le parlement béninois depuis 1991, année de la première

législature. Pour les six premiers mois de 2018, vingt lois sont déjà adoptées. Très vite, on abandonne le recours aux séminaires résidentiels hors du siège. Les lois sont désormais votées diligemment et dans une grande discrétion au siège du parlement. On fera le constat que c'est la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme qui est la plus sollicitée. Cependant, la plupart des lois se situant dans le cadre des réformes du gouvernement ne rencontrent pas l'assentiment des différents corps concernés de la société. Le prochain chapitre du présent ouvrage apportera les détails utiles sur les différentes lois mais on peut dès à présent faire les constats suivants :

- Les travailleurs de manière générale sont opposés aux deux lois portant sur la réforme du secteur du travail au Bénin. Il s'agit de la loi n°2017-03 portant régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat (déclarée contraire à la Constitution par décision Dcc 17-087 du 20 avril 2017) et de la loi n° 2017-05 du 29 août 2017 fixant les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin. Les syndicats crient très fort au cours de cette année 2017 leur désapprobation des deux textes qui pour eux créent une privatisation de la fonction publique et « vendent » les travailleurs aux employeurs.

Les magistrats ne sont pas d'accord avec les réformes de leurs textes fondateurs et celle du Conseil supérieur de la magistrature qui met en minorité des magistrats de cette institution. Ils s'élèvent contre la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin et la loi n° 2018-02 portant modification de la loi n° 94-027 du 15 juin 1999 portant

loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature. Les deux lois ont été adoptées par le parlement le 4 janvier 2018.

- Les acteurs politiques, les communicateurs et les Béninois soucieux de leurs libertés s'inquiètent des lois portant recueil du renseignement - loi n° 2017-44 du 5 février 2018 - et celle portant code du numérique - loi n°2017-20 du 20 avril 2018 - qui comprend plus de six-cent articles dont certains sont inaccessibles au commun des citoyens.
- Les hommes en uniforme s'interrogent sur la fusion des corps des gendarmes et de la police nationale en une police républicaine sans pouvoir le dire haut. Ne sont-ils pas astreints à un devoir de réserve ? La loi n° 2017-41 du 29 décembre 2017 a en effet créé la police républicaine.

De plus, ces textes sans doute rédigés à la hâte sont souvent sanctionnés dans un premier temps par la Cour constitutionnelle qui devient bien vite la bête noire des parlementaires et celle du gouvernement. Les lois sont mises en conformité par la suite avec les décisions de la haute juridiction constitutionnelle.

L'autre constat caractéristique notamment des députés du Bmp en cette période est la multiplication des actes et des déclarations d'allégeance au pouvoir exécutif. Ainsi un député n'hésite-t-il pas à déclarer au cours d'une émission radiodiffusée en septembre 2017, que les députés du bloc de la majorité parlementaire se réfèrent au Chef de l'Etat sur tout ce qu'ils doivent entreprendre au parlement. Ils le rencontrent pour prendre des orientations par rapport aux lois à voter au parlement ou sur les propositions de lois à

faire. Il découle de ces déclarations et postures des députés du Bmp, une célérité particulière à voter les textes et souvent dans une certaine opacité. Ainsi, le nouveau Code pénal du Bénin sera voté au petit matin du mardi 5 juin 2018. Le député de la minorité parlementaire Guy Mitokpé s'écrivra : « Faire voter plus de 1000 articles en quelques heures, je crois que cela peut être inscrit dans le registre des records Guinness ». On soutient que le nombre de députés présents n'atteignait pas la vingtaine. Le Code a « soldé » des problèmes d'envergure nationale sans qu'aucun débat public n'ait eu lieu. Cela a été, cette nuit, le cas de l'interdiction de la vente des produits pétroliers frelatés dits kpayo dans le pays. Le résultat sur ce point est que près de deux ans après la prise du texte qui a d'ailleurs mis du temps à être validé par la Cour constitutionnelle, les produits pétroliers frelatés continuent d'être vendus partout sur le territoire du Bénin.

Les députés du Bmp organisent des conférences de presse avec un zèle extrême. Ils lancent à ces occasions des menaces à la Cour constitutionnelle, aux magistrats et disent que le sort de tous ceux-ci sera réglé bientôt. Ils pensent sans doute au prochain renouvellement de la Cour constitutionnelle et aux lois relatives aux statuts des magistrats. Pour l'heure, ces députés refusent publiquement d'exécuter les décisions de la Cour quand celles-ci les somment de mettre sur pied le Cos-Lépi par exemple.

La direction des débats dans l'hémicycle souffre aussi de l'allégeance affirmée au pouvoir exécutif. Il est vrai que le Président de l'Assemblée nationale, son parti et également tous les anciens présidents de l'institution parlementaire appartiennent au Bmp. Ainsi, en décembre 2017, le Président Adrien Houngbédji arrache plusieurs fois la parole au député

Guy Mitokpé qui présentait une déclaration au nom de la minorité parlementaire et finit par décider d'une suspension de la séance au motif qu'il ne pouvait pas laisser un député insulter les plus hautes institutions du pays.

Lorsqu'on pose la question de savoir si un contrôleur peut devenir un défenseur ? La majorité se défend en faisant remarquer que tous les gouvernements au monde disposent d'une majorité sauf à avoir une situation de cohabitation et même dans ce cas, le pouvoir cherche à conquérir sa majorité à lui. Cette réponse ne se vérifie pas pour le cas du Bénin car le Président élu n'est pas arrivé au pouvoir avec « le parti Bmp ». Il a été un candidat indépendant à l'élection présidentielle de mars 2016. Cette situation rend «sa majorité » opportuniste qu'il le veuille ou non parce que fondée sur la transhumance politique rejetée par tous. Dans la forme, dans les autres pays démocratiques qui n'ont pas un parti unique, la séparation des pouvoirs est respectée des deux côtés. Les présidents une fois élus confient les rênes de leur parti généralement au Premier ministre et dans les régimes présidentiels à des personnes de qualité et de confiance appartenant à la direction du parti présidentiel qui rappelons le, existe avant l'élection de celui-ci. Dans tous les cas, les députés majoritaires ou non des partis présidentiels agissent dans une grande discrétion et s'efforcent de faire fonctionner le principe de la séparation des pouvoirs. Les séances des questions dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action gouvernementale ne sont jamais reléguées au second plan.

Par ailleurs, pour le cas du Bénin, le bruit court de manière persistante que les députés du Bmp touchent des suppléments de salaires mensuellement versés par l'Etat béninois. La rumeur

sous-tendue par des messages sur les réseaux sociaux n'a jamais été démentie. Pire, certains députés interrogés, refusent d'en parler sans toutefois nier une telle pratique.

Le post sur WhatsApp d'un député qui a tenu à garder l'anonymat n'a jamais été démentie par quiconque. Il faudra prendre tel quel l'encadré qui suit.

Encadré n° 2.3 Témoignage d'un député anonyme : La corruption à grande échelle au sommet de l'Etat

« Depuis juin 2016, nous les 63 députés recevons chacun de la part du président Patrice Talon un virement de 2 millions à la fin de chaque mois en dehors de nos salaires et primes. C'est pourquoi dans son message à la Nation (du 1er août 2016), le président Talon disait pouvoir compter sur nous et nous demander de voter toutes ses propositions de lois les yeux fermés.

Pour le vote de la recevabilité du projet de la révision de la Constitution, le président Talon nous a promis à chacun de nous 40 millions. Sur, une avance de 5 millions a été faite à chacun pour descendre sur le terrain et les 35 autres millions nous serons virés seulement après le vote.

Vu l'âge et l'état de santé de madame Soglo, l'enveloppe des 40 millions lui a été portée. D'où, elle a pensé que tout le monde a reçu : ce qui justifie la réaction de certains députés le 4 avril (2017) après la déclaration de madame Soglo.

Posté sur WhatsApp en mai 2017.

Les nominations à la Cour constitutionnelle marquent la collusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, lorsqu'il a fallu en ce mois de mai de 2018 procéder au renouvellement de cette instance, la symbiose est si parfaite entre les deux premières institutions du pouvoir d'Etat au Bénin que ce fut le bureau de l'Assemblée nationale qui proposa le ministre de la justice et de législation Joseph Djogbénou pour son entrée comme membre de la haute juridiction constitutionnelle. Quelques jours plus tard, il en est élu président. Pour la désignation des sept membres, d'aucuns soutiennent que mis à part un seul proposé par le Président de l'Assemblée nationale, tous les autres sont issus des propositions du pouvoir exécutif. La Cour constitutionnelle au Bénin est composée de sept membres dont trois sont nommés par le Président de la République et quatre par le bureau de l'Assemblée nationale. La Cour se réunit pour élire le président et le vice-président.⁴⁶

Le gouvernement pour sa part gère la période d'après le rejet de son projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990, avec ruse et rage comme promis par l'un de ses plus éminents représentants.

D'un côté, on pose des actes dans le sens de faire une reconquête du cœur des Béninois qui ont montré non seulement leur hostilité au processus de la révision mais aussi à tout le pouvoir et particulièrement à son chef, Patrice Talon. On reprend donc la politique de microcrédits aux plus pauvres amenée il y a quelques années par Boni Yayi. On rouvre

⁴⁶- On trouvera plus de détails dans l'annexe traitant spécifiquement de la Cour constitutionnelle.

les cantines scolaires et on commence à lancer quelques infrastructures routières dans différentes régions du pays.

L'autre face qui est celle de la rage est la mise en place d'une politique d'éloignement des rivaux politiques par tous les moyens. Ainsi, les maires « rebelles » au nouveau départ sont déstabilisés ou destitués. Le cas du maire de Cotonou est un cas à part, sui generis, le même jour, le vendredi 18 juillet 2017, il a été suspendu de ses fonctions d'élu, il a fait l'objet d'une tentative d'emprisonnement et il a dû prendre le chemin de l'exil. Des crises sont créées dans les partis politiques qui ont des leaders indépendants tels la Renaissance du Bénin ou le Parti social-démocrate d'Emmanuel Golou.

Dans ce contexte, le gouvernement adresse au parlement en février 2018, un dossier de demande de levée de l'immunité de quatre députés en fonction et ayant voté non le 4 avril 2017 et deux anciens ministres restés fidèles aux Fcbe. Ces députés sont Valentin Agossou Djènon tin qui vient d'être élu à la tête du parti Fcbe, Atao Mohamed Hinnouho, Idrissou Bako et Yaya Garba. Les deux anciens ministres ont pour noms Komi Koutché et dame Fatouma Amadou Djibril.

Le ministre de la Justice, Joseph Djogbénou vient devant les députés justifier ces demandes de poursuite. Selon lui, pour ce qui concerne les anciens ministres, les articles 136 et 137 de la Constitution du Bénin n'autorisent pas le parquet à les poursuivre. La décision de poursuite appartient à l'Assemblée nationale. Ce qui est demandé à l'Assemblée nationale, poursuit-il, c'est de prendre elle-même la décision de poursuite. Ce qui est demandé, ce ne sont pas donc des mesures afflictives, ce ne sont pas des mesures infamantes.

C'est la nécessaire redevabilité, la nécessaire responsabilité à assumer avec toute la protection de la loi en premier lieu, la présomption d'innocence et en second lieu le droit à une défense efficace, martèle le ministre.

Pour le cas des députés, qui exercent le mandat législatif, la Constitution a assuré une protection juridictionnelle, laquelle protection est relative et s'inscrit dans les dispositions de l'article 90 de la Constitution. Ainsi, le parquet attend la levée de l'immunité parlementaire du député avant d'engager sa poursuite.

Le ministre émet des réserves sur le fait que les députés poursuivis appartiennent à une même formation politique. Il déclare : « je ne saurais aller dans les détails, il appartient à la fois aux autorités judiciaires de le faire et s'il y a lieu les débats à l'Assemblée nationale les révéleront de manière plus ample ».

La lutte contre la corruption engagée dans ces conditions semble bien sélective, puisqu'elle s'adresse seulement aux opposants n'ayant pas voté pour la révision de la Constitution ou n'ayant pas fait acte d'allégeance au pouvoir du nouveau départ. Ainsi, la presse dénonce le cas d'un député du Bmp qui serait rattrapé par une série de scandales de détournement, de corruption et de népotisme alors qu'il était maire d'une ville à l'ouest du pays. On cite aussi bien d'autres députés de la mouvance qui traineraient des ardoises et des casseroles sans être inquiétés.

C'est aussi le temps des audits apparemment ciblés condamnés par la Cour constitutionnelle parce que les mis

en cause dans le cadre de l'audit ne sont pas écoutés avant l'établissement du rapport d'audit qui est transmis en Conseil des ministres. Celui-ci prononce publiquement l'incrimination avant la saisine des tribunaux⁴⁷. Ces audits ont conduit en prison plusieurs personnes. Ce sont souvent des opposants ou des gens considérés comme tels par le pouvoir.

C'est le cas, en particulier pour Laurent Mètongnon qui est devenu un opposant connu. Syndicaliste, il a été avec ses troupes à l'avant-garde des luttes contre les lois relatives à l'emploi, à la grève etc. Par ailleurs, tout le monde sait qu'il est un responsable du Parti communiste du Bénin (Pcb) passé depuis dans l'opposition après avoir voté pour Patrice Talon en 2016.

De même un audit de la même nature a été conduit à la Commission électorale nationale autonome (Cena). Les résultats publiés dévoilent des malversations financières portant sur plusieurs millions de francs cfa. Cependant jusqu'à ce jour, ce dossier ne semble pas avoir eu une suite judiciaire connue. C'est pourquoi, d'aucuns pensent que cet audit a été mené pour tenir les responsables "en respect" pour les élections.

Le gouvernement saisit l'occasion du vote des lois sur la magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature pour prendre le contrôle de la justice sinon du pouvoir judiciaire. Ces deux lois ont été votées au début de l'année 2018 à l'Assemblée nationale.

⁴⁷ Voir Décision Dcc n° 18-098, 19 avril, 2018.

Le pouvoir du nouveau départ a tenu dès la dernière grève des magistrats en cette période, à rendre inoffensif le secteur judiciaire au Bénin. Avec le vote de la loi retirant le droit de grève aux magistrats, la rage et la ruse ont été mises à contribution.

Ainsi pour les magistrats grévistes, il y a eu des défalcatons sélectives, exorbitantes, à la tête du client sur les salaires pendant trois mois d'affilée, ce qui a émoussé l'ardeur des défenseurs des libertés appartenant à ce corps.

Le nouveau statut de la magistrature voté présente certes des avantages colossaux pour les juges mais en même temps, ils perdent des fondamentaux garantissant le principe d'indépendance du juge comme l'inamovibilité. La nouvelle loi sur le Conseil Supérieur de la Magistrature fait passer le nombre des représentants du gouvernement de deux au double soit quatre.

Depuis que la Cour constitutionnelle a déclaré conforme à la Constitution, la loi relative au retrait du droit de grève aux magistrats et aux personnels de la santé et la promulgation de la nouvelle loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, le gouvernement a omis de promulguer la loi relative au nouveau statut de la magistrature. Au contraire, entre temps l'Assemblée nationale a procédé sans aucune explication à l'abrogation de cette loi.

On soutient dans la profession que le pouvoir dispose d'une liste de magistrats qu'il appelle les «magistrats rouges» c'est à dire des magistrats pouvant être accusés de corruption ou d'autres infractions devant amener à leur radiation. Aussi par

peur de se voir poursuivis ou obligés de quitter la profession, certains sont obligés de rejoindre les rangs des magistrats "révélés".

La presse qui est généralement attachée au pouvoir de la rupture par l'attribution de contrats n'évoque pas ces sujets-là. Elle paraît régulièrement avec des titres similaires à la une pour une dizaine de quotidiens. Les mauvaises langues soutiennent que c'est depuis les bureaux de la Direction de la communication à la présidence de la République que ces titres et les contenus de ces journaux sont conçus. L'adhésion à ce réseau d'information et de communication est cependant libre. Les journaux qui refusent d'y adhérer subissent des courroux de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (Haac). Ainsi, en mai 2018, un quotidien, *La Nouvelle Tribune*, qui se veut libre et qui offre ses tribunes aux démocrates et aux leaders d'opinions s'est vu suspendre par un acte personnel du Président de la Haac.

On verra le Directeur de la communication de la présidence de la République, défendre la majorité parlementaire publiquement. Interviewé par la Radio France internationale (Rfi), Wilfried Léandre Houngbédji expose les objectifs de Bloc de la majorité parlementaire en juillet 2018.

Le pouvoir exécutif accentue tous les jours son contrôle sur le parlement. Le président Patrice Talon en personne rencontre les membres du Bmp régulièrement. Ainsi, il a tenu une séance de travail avec le Bloc de la majorité parlementaire le mercredi 8 novembre 2017, Juste avant cette rencontre, il y a eu un remaniement ministériel. Selon certaines indiscretions, à ces hôtes qui se plaignaient qu'aucun député de leur rang n'avait

été choisi pour un poste ministériel, il leur promet son soutien pour les élections législatives de 2019. Il leur dit qu'aucun membre de son gouvernement ne sera candidat sur les listes comme concurrent. Un mois plus tard en décembre, c'est lui qui sort le Bloc de l'informel en procédant à l'installation du comité de pilotage du Bmp qui comprend vingt-deux membres. Des analystes font le constat que de ces 22 responsables, il y a douze anciens ministres de Boni Yayi. Ils ne comprennent pas « pourquoi le gouvernement qui passe son temps à vilipender l'ancien régime recrute tous ses lieutenants ».

L'opposition politique visible hors du parlement est absente de la scène politique depuis 2016 quand Patrice Talon est arrivé au pouvoir. A l'Assemblée nationale, les élus Fcbe semblent avoir accordé à la rupture une période de grâce. Les élus de l'opposition se mélangeant sans problème avec les autres. Il est vrai que le nouveau président élu ne pouvait compter au Parlement au plus que trois députés élus dans les rangs du parti Union fait la nation⁴⁸. Toute l'année 2017 et même après le rejet du projet de révision de la Constitution du 4 avril 2017, les députés réputés être de l'opposition et considérés comme tels par le gouvernement et leurs collègues du Parlement sont bien les seuls qui se défendent comme ils le peuvent. Le jeune député Guy Mitokpé se fait distinguer en particulier. Il se fait rabrouer souvent par ses collègues et le président de l'Assemblée nationale lui a arraché la parole brutalement le 21 décembre 2017 alors qu'il présentait une déclaration à la tribune. Cet incident assez surprenant a déjà été évoqué plus haut. Cependant, ces députés sont en contact avec leur parti et avec leurs leaders.

⁴⁸- Ces trois députés sont Joseph Djogbénou, Orden Alladatin et Patrice Nobimè.

Ce sont sans doute les plaidoyers de ces vingt-trois hommes et femmes et la mise en œuvre de la politique de la ruse et de la ruse qui ont sonné l'heure du réveil de l'opposition politique.

C'est l'alliance des Forces Cauris pour un Bénin émergent (Fcbe) qui organise le samedi 10 février 2018 à Parakou, leur deuxième congrès ordinaire. L'alliance se transforme en un parti politique qui se réclame de l'opposition. Le congrès élit un bureau d'une cinquantaine de membres avec à sa tête le député Valentin Agossou Djèrontin en qualité de Secrétaire exécutif national. L'ancien président de la République Thomas Boni Yayi est le président d'honneur du nouveau parti.

Le 23 mars 2018, c'est le tour de Sébastien Germain Ajavon, candidat arrivé en troisième position à l'élection présidentielle de mars 2016 derrière Lionel Zinsou et Patrice Talon. Au second tour, il avait appelé à voter pour l'actuel président de la République. Les relations entre les deux hommes ont évolué depuis : il a des démêlées avec le pouvoir au double plan judiciaire et fiscal après qu'il eut été accusé de trafic de stupéfiants par conteneur. L'encadré suivant donne les détails sur l'affaire Ajavon datant d'octobre 2016 et qui se poursuit jusqu'à ce jour.

Encadré n° 2.4 Sébastien Germain Ajavon de l'allié au paria à abattre

Sébastien Germain Ajavon né le 19 janvier 1965 à Cotonou est un homme d'affaires très prospère. Il est à tête d'un groupe d'entreprises de droit béninois que sont le Comptoir Ajavon et Fils (Cajaf) créé en 1992 et Comptoir mondial de

négoce (Comon) datant de 1998. Il est donc le président directeur général de Cajaf-Comon.

Le 3 janvier 2016, Sébastien Ajavon au stade de Kohounou à Cotonou devant une foule nombreuse, il déclare sa candidature à l'élection présidentielle de 2016. Au terme d'une campagne très mouvementée, il est 3e (il y avait 33 candidats) avec 23,03 % des voix derrière Lionel Zinsou et Patrice Talon. Il demande à ses électeurs de porter leurs voix sur Patrice Talon pour le second tour. Patrice Talon fut élu Président de la République du Bénin pour cinq ans à compter du 6 avril 2016.

Le 28 octobre 2016, Sébastien Ajavon est interpellé par les forces de l'ordre sous le prétexte que la drogue aurait été trouvée dans un conteneur appartenant à une de ses sociétés.

Accusé donc de trafic de stupéfiants soit 18 kilos de cocaïne découverts dans un conteneur ouvert dans des conditions douteuses et destiné à sa société au port de Cotonou. Après huit jours de garde à vue dans les locaux de la gendarmerie à Cotonou, le 4 novembre 2016, il est relaxé et libéré, et dénonce dans la presse un « complot politique » organisé contre lui.

Lors de sa détention, il reçoit la visite de plusieurs amis et admirateurs. Des femmes commerçantes s'organisent pour réclamer sa libération immédiate. Elles dénoncent le président Talon. En première instance comme devant la cour d'appel, aucun appel n'a été interjeté]. Les avocats de Sébastien Ajavon brandissent des attestations de

non appel ni opposition à chaque instance à l'appui de leurs affirmations. Sébastien Ajavon saisit alors la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, pour atteinte « à son droit à la liberté, à son droit à la propriété, à son droit à un procès équitable, ainsi qu'à son droit à la présomption d'innocence », l'accusation demande à l'État béninois de payer des préjudices moraux et commerciaux et des dommages et intérêts à hauteur de 550 milliards de francs CFA (830 millions d'euros). Le procès eut lieu le 18 mars 2018 à Arusha , en Tanzanie au siège de la Cour. En février 2017, il porte plainte contre X également à Cotonou aux fins de découvrir qui, en définitive, a introduit les produits illicites dans le conteneur destiné à son entreprise. Cette procédure est toujours en cours. Cependant, il demeure dans son pays et continue ses activités commerciales.

Victime par la suite de diverses tracasseries fiscales pour toutes ses sociétés, il choisit de passer à l'opposition politique au pouvoir de Patrice Talon. Le 23 mars 2018, Sébastien Ajavon fait aboutir son projet politique en créant un parti politique, l'Union sociale libérale (Usl).

Les tracasseries judiciaires cette fois-ci continuent contre lui. Ainsi le 26 septembre 2018, par exploit d'huissier, le procureur spécial de Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet) le convoque ainsi que les trois autres personnes qui comme lui avaient été relaxées le 4 novembre 2016. Cette nouvelle cour a été créée dans l'ordonnancement judiciaire du Bénin en juillet 2018 et installée le 27 août

suivant. Après une première convocation pour le 4 octobre 2018, ce fut le 18 octobre suivant que le procès eut lieu en l'absence de Sébastien Ajavon. La Cour qui voulait coûte que coûte la présence de Sébastien Ajavon refusa de donner la parole à ses avocats venus de Paris, de Dakar et du barreau de Cotonou au Bénin. Aucun dossier ne leur fut communiqué.

Au terme d'un procès surprenant, Sébastien Ajavon sera condamné par contumace à 20 ans de prison plus le paiement d'une amende d'une valeur de 5 millions de francs cfa.

L'homme d'affaires est acculé donc à l'exil. Il se rend en France et décide d'y demander l'asile politique, où il vit en exil depuis plusieurs semaines. Selon ses avocats de très graves violations ont été observées lors de cet épisode judiciaire qu'ils qualifient de « justice d'exception » « . Dans le même temps, un mandat d'arrêt international est lancé à son encontre et Sévérin Quenum, ministre béninois de la Justice, enjoint à la France de le faire respecter.

En décembre 2018, la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples prend une mesure conservatoire dans le litige opposant Sébastien Ajavon à l'Etat béninois. Elle demande au gouvernement béninois de suspendre l'exécution de la décision issue du jugement 007/3c/cor du 18 octobre 2018. Il s'agit de la décision de la Criet condamnant l'homme d'affaires désormais en exil.

Etabli par l'auteur

On comprend aisément qu'il se réclame de l'opposition au pouvoir de nouveau départ. Avec ses troupes demeurées fidèles, il crée ce jour l'Union sociale libérale (Usl). Parti libéral et social comme son nom l'indique, l'Usl se prononce pour le libéralisme économique comme moyen de développement appuyé sur la démocratie apportée sur la Conférence nationale des forces vives de février 1990 et une politique sociale fondée sur le principe du partage.

Les partis tels que le Parti communiste du Bénin (Pcb) qui n'a jamais ménagé le pouvoir depuis 2016 et avant la présentation du programme d'action du gouvernement en décembre de la même année et le Parti pour la libération du peuple de Léonce Houngbadji créé dès 2016 et s'inscrivant d'entrée dans l'opposition se manifestent avec plus d'ardeur contre le pouvoir du nouveau départ. Ils se retrouvent avec d'autres partis, et personnalités politiques dans le Front pour le sursaut patriotique (Fsp).

C'est à Djeffa situé à une vingtaine de kilomètres à l'est de Cotonou et chez Sébastien Germain Ajavon que tous ceux qui se réclament de l'opposition se retrouvent ce 4 avril 2018 pour porter sur les fonts baptismaux, la Coalition pour la défense de la démocratie (Cdd). Le parti Fcbe avec ses militants et son président d'honneur Thomas Boni Yayi, l'Usl conduit par son président d'honneur Sébastien Germain Ajavon, l'intrépide secrétaire général du Pcb Philippe Noudjènoumè, le coordonnateur du Fsp Jean Cocou Zounon, l'ancien président et président d'honneur du parti la Renaissance du Bénin (Rb) Nicéphore Dieudonné Soglo, l'ancien médiateur de la République et ancien ministre, leader d'opinion et

fin stratège politique Albert Tèvoédjrè... tous sont là pour écouter les différents discours qui dénoncent le pouvoir et son « Assemblée nationale croupion » avec le Bmp et pour créer la Coalition pour la défense de la démocratie.

Désormais toutes les forces de l'opposition sont vent debout contre le pouvoir de Patrice Talon.

La société civile sous le pouvoir de la rupture

Outre les acteurs politiques, il y a la société civile et le secteur privé. Il conviendrait de s'interroger sur leur posture au moment où une crise de gouvernance semble se dessiner pour le pays dans un proche avenir.

La société civile peut être définie comme étant l'espace autonome composée d'associations bénévoles poursuivant des buts publics qui se situent au-dessus du citoyen d'une part et distinct du secteur privé et de l'Etat de l'autre.

Sous la présente rubrique, il y aura lieu de traiter, au-delà des problèmes de définitions ou de sémantique, de la posture face au pouvoir de la rupture ou du nouveau départ des composantes de la société civile généralement admises par tous à savoir les organisations de la société civile dont les organisations non gouvernementales ne sont qu'un sous-éléments, les organisations confessionnelles ou religieuses, les chefferies traditionnelles, les organisations syndicales, les associations d'artistes et d'écrivains, les organisations des médias. Ces diverses composantes et plus particulièrement les organisations de la société civile (Osc) couvrent tous les secteurs de la vie nationale tels que l'éducation formelle ou informelle, la santé, l'environnement, la promotion agricole,

l'artisanat, la défense et la promotion des droits humains, la défense des droits et des intérêts des consommateurs, la bonne gouvernance, la microfinance...

On inclut également dans la société civile, les associations régionales ou nationales de développement. Les organisations de la société civile occupent une place importante dans le pays depuis l'avènement de la démocratie au Bénin avec le succès de la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Elles se chargent d'une mission permanente de veille sur les activités et actions des acteurs politiques que ceux-ci soient au pouvoir ou non ; cette veille s'intensifie au moment des élections où ces organisations jouent un rôle de monitoring qui est souvent très efficace. Il est vrai qu'elles sont souvent appuyées par les partenaires techniques et financiers soucieuses d'avoir des élections propres non génératrices de crise. Les Osc suivent aussi les efforts de bonne gouvernance dans les pays autant en ce qui concerne la gestion des finances publiques que du respect, de la promotion et de la défense des droits humains.

Il sera traité en premier lieu des Osc du réseau politique au Bénin d'avril 2016 à ce début de l'année 2019 où s'achève le mandat de la septième législature de l'Assemblée nationale.

Le constat facile à faire dans le pays est que les leaders des organisations de la société civile qui portaient littéralement leur organisation ont disparu de l'espace médiatique et politique. Il est vrai que certains d'entre eux et pas des moindres ont été « captés » par le pouvoir de la rupture par des nominations dans des organismes d'Etat tels que l'Autorité de régulation des marchés publics et l'Autorité de lutte contre la corruption.

Pourtant, il n'y a pas si longtemps, les deux mandats de l'ancien président Boni Yayi (2006-2016) ont été secoués par des organisations de la société civile bien organisées et engagées pour la défense d'une politique de bonne gouvernance financière et de défense des droits humains. Il n'y a pas de doute que les organisations telles que Alcrer, Social Watch Bénin, Fonac⁴⁹ ont contribué à la défense et à la sauvegarde de l'Etat de droit et au développement de la démocratie au Bénin. Il y a toujours un risque à établir une liste comme cela vient d'être fait, celui d'omettre des organisations méritantes qui voudraient bien accepter les excuses de l'auteur. Avec le nouveau départ, tout semble avoir changé. Il est vrai comme déjà mentionné, il y a eu des captations de responsables d'Osc.

Au bout d'un moment, la nature ayant horreur du vide, ce sont les activistes des réseaux sociaux et les blogueurs qui ont pris le relai et comblé ainsi le vide créé par la démission des anciennes organisations. Le pouvoir a su réagir contre ces nouveaux organismes de veille citoyenne d'abord en faisant augmenter de manière drastiques la taxe sur les réseaux sociaux et avec la loi portant code du numérique dont certaines dispositions sont destinées à faciliter la poursuite des activistes et des blogueurs. On raconte aussi que la peur des écoutes a limité l'action de ces substituts des organisations de la société civile.

Cependant en 2017 et 2018 au moment des tentatives de révision de la Constitution du 11 décembre 1990, certaines Osc connues se sont réveillées. Certaines pour soutenir le processus, d'autres pour le combattre. A la veille des élections législatives,

⁴⁹ Le développement des sigles et abréviations figure au début de l'ouvrage.

il y a eu un sursaut presque général des organisations de la société civile. Dans ce cas aussi, même quand le processus a connu un dérapage, certains étaient là pour soutenir le pouvoir et d'autres pour demander le rétablissement de la normalité des règles.

On peut retenir en définitive que les activistes des réseaux sociaux ont su prendre le relai des organisations de la société civile devenues défailtantes à partir du départ du pouvoir de la refondation. Malgré la répression et les menaces, la veille numérique continue jusqu'à ce jour. A la veille des élections législatives, certaines organisations ont fait des sorties remarquées. Parmi celles-ci on peut distinguer Social Watch Bénin, Amnesty international Bénin, Changement social Bénin (Csb), Gerdess-Afrique et l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (Anlc). La Plateforme électorale des Osc du Bénin accompagnera le processus de l'élection du 20 avril 2019 jusqu'au bout.

Il n'a pas été traité des organisations de la société civile intervenant dans les autres secteurs : santé, éducation, environnement etc. Généralement, ces organisations ont un comportement souvent corporatiste et ne se prononce pas sur la gouvernance du pays. Si elles ont une activité de veille, elle se limite à leur secteur qui devient technique. Soutenues par les ministères compétents et surtout les partenaires techniques et financiers et parfois par les pays étrangers, les ambassades voire des philanthropes intervenant à titre personnel, elles refusent de se mêler de la gouvernance au sens politique du terme. Il arrive cependant que les membres de ces organisations spécialisées prennent des positions quand leur domaine est

mal géré ou concerné. Ce sont là des cas exceptionnels qu'on peut cependant retenir à titre documentaire.

Cependant, il a été constaté que soit pour se faire connaître de lui, soit pour demander la faveur de voir un texte de loi les concernant être voté diligemment, les responsables des organisations non gouvernementales sollicitent et obtiennent des audiences du Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci, selon les compte-rendu faits dans la presse parlementaire, les écoute avec beaucoup d'attention et dans la mesure du possible leur donne satisfaction.

Les autres composantes de la société civile sont moins concernées par la septième législature, sa vie et son renouvellement que les organisations de la société civile du réseau politique notamment. Cependant, chacune d'entre elles ont l'occasion de s'adresser au parlement soit en audience auprès du Président soit pour répondre à une invitation d'un président de Commission permanente dans le cadre de l'étude d'un texte les concernant. Certains viennent par contre devant le parlement pour se plaindre parfois même de manière particulièrement visible quand leurs militants ont à se plaindre d'une loi ou même de la posture de l'institution parlementaire.

Ainsi verra-t-on le 12 janvier 2018, les secrétaires généraux de l'Union nationale des travailleurs du Bénin (Unstb), de la Confédération des syndicats autonomes du Bénin (Csa-Bénin), de la Confédération syndicale des travailleurs du Bénin (Cstb), de la Confédération des organisations syndicales indépendantes du Bénin (Cosi-Bénin), de la Confédération générale des travailleurs du Bénin (Cgtb), de la Centrale des syndicats unis du Bénin (Csub) et de la Centrale de syndicats

du privé et de l'informel du Bénin (Cspib) organiser un sit-in géant sur l'esplanade extérieure de l'Assemblée nationale à Porto-Novo. Avec leurs militantes et militants venus nombreux, ils s'élèveront contre ce qu'ils appellent « la vassalisation du parlement béninois à travers le vote « mécanique » de certaines lois scélérates dont celle qui retirent le droit de grève à des catégories d'agents de la fonction publique, notamment les magistrats et les agents de la sécurité ». Notre parlement devient de plus en plus méconnaissable depuis que l'historique vote qui a empêché de faire prospérer une révision opportuniste, unilatérale, cavalière et non inclusive de notre Constitution. » Puis le porte-parole des syndicats poursuit : « *la production législative inspirée par les propositions des lois du Bloc de la majorité parlementaire (Bmp), a commencé par éroder progressivement les acquis sociaux et démocratiques conquis de hautes lutte par notre intrépide peuple* ».

Les centrales et confédérations syndicales protestent vigoureusement contre le refus à peine voilé du Parlement de contrôler l'action gouvernementale, le vote des lois scélérates, enlaidissant tous les compartiments de notre droit positif, le silence coupable de la représentation nationale face aux dérives et autres actes attentatoires aux libertés en général et aux libertés syndicales en particulier, posés par le pouvoir exécutif ».

Le discours est clair. Les syndicats regroupés jouent bien un rôle de veille du régime démocratique sans défaillance.

Plus tard, les travailleurs à travers leurs organisations syndicales faitières désapprouveront les deux lois relatives à la réforme du système partisan telles que votées par le parlement.

L'Union nationale des magistrats du Bénin (Unamab) lancera un mot d'ordre de grève illimitée après le vote de la loi leur ôtant le droit de grève en même temps que pour le personnel de la police et aux agents de la santé. La grève lancée le 4 janvier 2018 paralyse entièrement la maison justice au Bénin. Elle ne prendra fin que le 2 février après que la Cour constitutionnelle a déclaré le 28 janvier 2018 les dispositions de la loi portant statut général de la fonction publique et celles du nouveau statut de la magistrature relative au retrait du droit de grève, contraires à la Constitution ainsi qu'une partie de la loi n° 2018-02 votée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018, modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 12 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature⁵⁰.

En ce mois de janvier 2018, c'est une grève générale qui est déclenchée par les centrales et les confédérations syndicales. Les magistrats, les agents de santé et ceux chargés de la sécurité obtiennent une large solidarité des travailleurs du pays. Les lois votées par le parlement sont dénoncées comme étant des atteintes graves aux libertés garanties par la Constitution. L'Assemblée nationale est vilipendée et les députés traités de tous les noms d'oiseaux, d'autant que pour tous, les lois votées sont d'initiative parlementaire. Il y a aussi que les députés membres du Bmp portent ces lois de manière très visible et parfois même provocatrice⁵¹.

⁵⁰- Décisions Dcc n° 18-001 du 18 janvier 2018, Dcc n° 18-003 du 22 janvier 2018 et Dcc n°18-006 du 28 janvier 2018.

⁵¹- Un député déclare au début janvier 2018 après que la loi retirant le droit de grève à certains agents de l'Etat à une émission radiophonique « Ma part de vérité » : « *Nous sommes avec les populations et nous voyons leurs peines lors des grèves* ». Et il ajoute « la démocratie c'est la loi de la majorité ».

Le mouvement de grève générale prendra fin en février 2018 après de difficiles négociations avec le gouvernement.

La chefferie traditionnelle qui évite de s'engager dans la politique politicienne n'a en principe aucun lien structurel avec l'Assemblée nationale. Elle est plurielle avec des chefs traditionnelles et des rois qui s'intronisent presque chaque mois depuis que le renouveau démocratique a réhabilité cette composante de la société jadis traitée de « féodalité », interdite presque et souvent poursuivie. C'était alors l'époque révolutionnaire qui dura de 1972 à 1990.

Cependant, les chefs traditionnels et les rois et reines du Bénin ont su s'organiser et ont depuis quelques années une organisation faitière qui est le Haut conseil des rois du Bénin (Hcrb)⁵². L'organisation royale se bat donc depuis pour qu'une loi portant statut de la royauté et de la chefferie traditionnelle soit votée par le parlement. Des délégations du Haut conseil des rois du Bénin dont les sorties sont toujours remarquées, à cause du faste des accoutrements royaux et des suites qui les accompagnent toujours, rencontrent toutes les autorités du pays pour un plaidoyer dans le sens de l'adoption d'un texte définissant les conditions pour être rois ou chefs traditionnels et organisant le secteur. En ce sens, elles ont été reçues en audience par les Présidents de l'Assemblée nationale plus d'une fois. Ils ne se limitent d'ailleurs pas au parlement, les rois sollicitent également le chef de l'exécutif et les responsables des autres institutions de la République.

⁵² Le Haut conseil des rois du Bénin (Hcrb) est né en novembre 2012 au terme d'un congrès tenu à Parakou dans le département du Borgou.

On peut conclure sur ce point en disant qu'une proposition de loi portant organisation des chefferies traditionnelles est sur le bureau de l'Assemblée nationale depuis quelques années. Le problème est aujourd'hui de savoir quand elle fera l'objet d'un examen pour être enfin votée par le Parlement.

Les organisations confessionnelles ou religieuses, les associations d'artistes et d'écrivains, les organisations des médias qui constituent les autres composantes de la société civile ont des relations ponctuelles avec le Parlement.

En parcourant les publications liées à l'Assemblée nationale, il est fréquent de lire que le Président au cours de la présente législature a reçu des délégations de telle ou telle religion. Au Bénin, de même que le christianisme au sens large, le protestantisme, et l'islam, les religions endogènes sont reconnues et font souvent l'objet de sollicitude de la part des autorités politiques du pays surtout en période électorale.

Ce sont aussi des responsables d'associations d'artistes et d'écrivains et d'organisations des médias que le Président de l'Assemblée reçoit sans désespérer.

Le Haut conseil de la communauté musulmane de la ville de Porto-Novo est venu à travers une délégation devant Me Adrien Houngbédji pour se plaindre de sa marginalisation pour l'accès aux services sociaux dans la ville capitale. La délégation a soutenu que pour l'implantation récente des lampadaires solaires, les environs des mosquées et plus précisément ceux de la grande mosquée ont été ignorés malgré les démarches des autorités religieuses.

Ainsi au cours de l'année 2017 en ce qui concerne les médias, le Président a reçu une délégation du Conseil national du patronat de la presse et de l'audiovisuel venue plaider pour une relecture de la loi portant code de l'information et de la communication en République du Bénin.

▪ **La deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 du 5 juillet 2018**

Surprenant tout le monde et notamment les acteurs politiques hors du parlement, huit députés et pas des moindres⁵³ déposent une proposition de loi portant amendement de la Constitution du 11 décembre 1990. Dans la lettre de transmission du projet, ils exposent que la proposition de loi vise à :

- 1) consacrer dans la Constitution la suppression de la peine de mort adoptée par la loi n°2018-16 du 4 juin 2018 portant code pénal. Cette consécration implique un amendement de l'article 15 ;
- 2) promouvoir la représentation des femmes au sein de l'Assemblée nationale grâce à un amendement de l'article 81 de la Constitution. La loi électorale pourra prescrire des dispositions particulières en faveur de cette couche importante de notre société ;
- 3) aligner les mandats et regrouper à l'organisation d'élections générales, présidentielles, législatives et communales afin d'éviter au pays d'être constamment en pé-

⁵³- Tous membres du Bloc de la majorité parlementaire, ce sont Bruno Amoussou et Antoine Kolawolé Idji du groupe parlementaire l'Union fait la nation (Un), Robert Gbian et Mathurin Coffi Nago du groupe parlementaire Unité, paix et démocratie (Unipaid), André Okounlola du groupe parlementaire Agir pour le Bénin, Barthélemy Kassa du groupe parlementaire Agir pour la République, Raphaël Akotègnon du groupe parlementaire Parti du renouveau démocratique (Prd) et Nassirou Bako-Arifari du groupe parlementaire Bénin Uni et solidaire (Bus).

riode de campagnes électorales et lui permettre ainsi de s'atteler davantage aux tâches de développement. Cet objectif implique que la durée du mandat des députés soit portée à cinq ans à compter de la prochaine mandature. Il implique également que les élections législatives aient lieu au plus tard, 90 jours après l'élection du président de la république. Cet objectif est atteint par un amendement de l'article 80 ;

- 4) conformer notre Constitution aux directives de l'Uemoa⁵⁴ du 29 août 2003, en créant la Cour des comptes qui assure une gestion transparente et efficiente des finances publiques. Cet objectif est atteint par la création de ladite Cour dans les articles 138 bis 1, 138 bis 2, 138 bis 3 et 138 bis 4. En conséquence, la proposition sépare les attributions de la Cour des comptes de celles de la Cour suprême.

Les huit signataires et les membres des différents groupes parlementaires de la majorité parlementaire semblent cette fois-ci s'être lancés dans une grande campagne d'explication avant même l'envoi de la lettre de transmission pour le bureau de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le 28 juin 2018, on assistera à une conférence de presse du groupe dit de la minorité parlementaire qui semble jouer la carte de l'apaisement quand elle déclare : « *Il est difficile pour la minorité parlementaire de faire l'éloge du président de l'Assemblée nationale comme nos collègues du BMP. Nous voulons ici profiter pour saluer l'ouverture*

⁵⁴ La liste des sigles et abréviations est publiée au début de l'ouvrage.

qui s'observe autour de la question du code électoral. Nous voulons souhaiter que ce couloir d'échange très étriqué entre le Bmp et nous se poursuive car, même si tout se concocte en catimini, nous ne serons pas fermés aux débats pour autant que cela vienne renforcer les capacités de notre peuple à mieux se gérer. Ceci sans arrière-pensée. Nos collègues n'auront pas besoin de discuter individuellement avec les membres de la minorité dans une approche de ruse. Ce n'est pas nécessaire. Nous ferons ensemble ou nous ne le ferons pas. Mais nous souhaitons que soit instauré un climat de confiance à la place de celui de la ruse ».⁵⁵

De même, une certaine presse appuie le projet de révision ainsi que des organisations de la société civile et des leaders d'opinion. C'est le cas de Social Watch Bénin et Labo citoyenneté qui publient dans les journaux en date du 5 juillet 2018 un communiqué dont le titre et le contenu ne prêtent à aucune ambiguïté.

Encadré n°2.5 Amendement de la Constitution.

Social Watch Bénin et Labo citoyenneté font des propositions pour améliorer le projet.

La nécessité de réformer certains points de la Constitution béninoise de 1990, particulièrement la création de la Cour des comptes et la promotion de la représentation des femmes fait l'unanimité auprès des

⁵⁵- Déclaration lue au cours d'une conférence de presse tenue le 28 juin 2018 à Porto-Novo à l'Assemblée nationale.

acteurs politiques et de la société civile. Elle s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance et de développement.

Dans ce contexte, un groupe de députés a déposé à l'Assemblée nationale, une proposition d'amendement portant sur quatre points : - la suppression de la peine de mort ; - la promotion de la représentation des femmes ; - l'organisation d'élections générales (présidentielles, législatives et communales) ; - la création de la Cour des comptes.

Social Watch Bénin, Laboratoire citoyennetés et d'autres organisations de la société civile engagés dans une redevabilité effective des principaux dirigeants et élus politiques, entendent apporter leur voie à l'initiative de révision constitutionnelle qui engage la vie sociale, politique et économique du Bénin. A l'issue de la présente séance de consultation et d'échanges sur les points de proposition de révision de la constitution, ce jour, mercredi 4 juillet 2018 au Chant d'oiseau. Il est à retenir.

Social Watch Bénin, Laboratoire citoyennetés et les autres organisations de la société civile accompagnent la proposition de modification relative à la suppression de la peine de mort, à la création de la Cour des comptes, à la promotion d'une meilleure représentation des femmes et prennent acte de celle relative à l'alignement des élections dans notre pays.

Social Watch Bénin, Laboratoire citoyennetés et les autres organisations de la société civile insistent sur les points ci-après :

Elargir les dispositions particulières qui assurent la promotion de l'élection des femmes non seulement à l'Assemblée nationale mais aussi au niveau de toutes autres instances élues (conseils municipaux, communaux, locaux, etc.)

S'agissant de la création de la Cour des comptes, il est nécessaire de renforcer l'indépendance de la juridiction financière à naître en arrimant sa loi organique aux normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques : - indépendance et inamovibilité des dirigeants, accès sans restriction à l'information, obligation d'élaborer et de diffuser en toute indépendance les rapports de contrôle, etc.

Social Watch Bénin, Laboratoire citoyennetés et les autres organisations de la société civile, soucieux de la préservation des valeurs et principes démocratiques chèrement acquis de l'historique conférence nationale des forces vives et en appellent à la défense de l'intérêt supérieur de la nation, au consensus et invitent la Représentation nationale à ne s'en tenir qu'au strict respect strict des quatre points soumis à cette révision.

Vive le Bénin ! Vive la démocratie ! Vive la participation citoyenne !

Extrait du quotidien Fraternité, n° 4645, 5 juillet, 2018, p.3.

L'ancien député Yacoubou Malèhossou approuve la révision sans réserve et déclare que c'est l'occasion plus que jamais de toiletter la loi fondamentale pour booster le développement.

Le juriste Nourou Dine Saka Saley après une séance de travail avec les membres de Social Watch Bénin et des députés se prononce dans le même sens.

Le président de *l'Union fait la Nation*, cosignataire de la proposition de révision de la Constitution monte au créneau en allant à la télévision nationale Ortb en qualité d'invité présenter et défendre la proposition de loi portant amendement de la Constitution.

Tout semblait bien en place cette fois-ci pour la réussite de la deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990. Les oppositions à l'opération surprises sans doute par la soudaineté des faits n'ont pas eu le temps de réagir.

Cependant, quand dans la nuit du jeudi 5 juillet, on passa au vote, il se passa le curieux phénomène suivant. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 154 de la Constitution du 11 décembre 1990, c'est le vote de la prise en considération qui eut lieu dans un premier temps. Il faut pour ce cas-ci une majorité des trois quarts soit soixante-deux dans un parlement qui compte désormais 82 députés depuis le décès de l'honorable Janvier Donhouahoué le 27 janvier 2018⁵⁶, soit soixante-deux voix. Ce premier vote pour la recevabilité de la proposition de loi passa avec la majorité qualifiée de députés ayant voté oui. Le second vote prévu par l'article 155 de la même constitution est engagé aussitôt.

⁵⁶ Janvier Donhouahoué, député Prd étant entré comme suppléant de Michel Bahou ne pouvait pas être remplacé selon les textes. Voir Article 357 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.

Cette fois-ci, il fut demandé par les députés que les articles soient étudiés en procédure d'urgence et tous à la fois. La proposition adoptée, la procédure d'urgence fut déclenchée avec un vote public à la tribune. Le vote donna soixante-deux votes pour et dix-neuf contre. Il fallait cette fois-ci une majorité des quatre cinquièmes, soit soixante-dix députés.

Ce nouvel échec de la majorité présidentielle au parlement constitue pour elle, un progrès par rapport au vote du 4 avril 2017. La minorité de blocage avait fonctionné dès la première étape celle de la recevabilité. On constate aussi un affaiblissement du bloc minoritaire qui passe de vingt-trois députés en 2017 à dix-neuf cette fois-ci. Il est de notoriété publique que la mouvance présidentielle a réussi entre-temps à faire changer de camp à quatre députés que le vote public a permis d'identifier. Sans oublier la procuration d'un député qui est en prison alors que son immunité parlementaire n'est pas encore levée par ses pairs qui ont été le « démarcher » là où il se trouve.

Pour l'opposition, c'est le député Guy Dossou Mitokpé qui conclut en ces termes : « nous sommes une minorité persécutée et même vilipendée mais nous faisons notre travail avec beaucoup de joie, *de foi et de sourire* ». Pour le Bmp, c'est un nouvel échec qui ouvre désormais la voie à un référendum. Encore que tous les praticiens et théoriciens du droit ne sont pas d'accord que la seule alternative qu'on dit désormais possible à savoir l'organisation d'un référendum⁵⁷.

⁵⁷ Moïse Lalèyè est professeur de droit public des universités du Bénin. Reçu sur le plateau de l'émission "Invité du jour " de la radio Soleil Fm, le 9 juillet 2018, il démontre qu'en respect strict des dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de la Constitution, le processus devrait s'arrêter après ce deuxième vote au parlement le jeudi 5 juillet 2018 ; l'option du référendum n'est plus possible.

Toujours est-il que les députés de la majorité parlementaire commencent à militer fortement pour le référendum que selon eux, ils gagneront haut la main... Le 31 juillet 2018, le président de la République met fin à la possibilité d'un recours au référendum au cours du traditionnel discours de la veille de la fête de l'indépendance. Il déclare que bien que la Constitution lui accorde le privilège d'organiser un référendum, « *j'ai décidé de ne pas user de cette faculté, de ne pas organiser un référendum* ». Il évoque des raisons d'économie financière pour justifier sa décision.

Ainsi, la page de la seconde tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 est tournée. A l'Assemblée nationale, au gouvernement, dans la société béninoise, pour tous les acteurs politiques du pays, on passe à une nouvelle période. Cette période sera difficile pour la démocratie béninoise. Le peuple vivra une épopée digne des grands films historiques au cinéma.

d) L'accélération de la nouvelle gouvernance après le second échec de tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990

Après ce deuxième rejet de révision de la Constitution, les députés du bloc de la majorité parlementaire n'attendent pas la décision du chef de l'Etat relativement au référendum avant d'aborder un nouveau projet de réforme : la réforme du système partisan.

- L'accélération de la nouvelle gouvernance à l'Assemblée nationale : vote diligente des lois de réformes et mise en œuvre de la réforme du système partisan

En vérité, tous les acteurs politiques du pays se sentent concernés par cette réforme-là. Il reste à savoir si tout le monde y met le même contenu. Le parti l'Union fait la nation (Un) a publié au début de l'année 2018 un fascicule intitulé *"réforme du système partisan : les enjeux aujourd'hui"*. Le Parti du renouveau démocratique n'organise aucune manifestation politique depuis quelques années sans évoquer la nécessité d'une réforme urgente du système partisan. L'Assemblée nationale a inscrit cette réforme comme un thème important dans son plan stratégique de développement et de modernisation. Elle en constitue l'axe stratégique numéro un. L'institution a organisé à Cotonou, les 15 et 16 février 2018, un séminaire parlementaire élargi aux partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale, aux institutions de la République, à la société civile, aux centrales syndicales, aux confessions religieuses, aux responsables des médias, à certaines personnalités, à des universitaires et à des personnes ressources reconnues dans le pays.

La réforme ainsi réclamée par tous passe nécessairement par deux lois qui n'ont pas encore été votées au moment du second rejet de révision de la Constitution. Ce sont la loi portant Charte des partis politiques et le code électoral. En vérité, ces deux lois existent dans l'arsenal juridique du pays. Il y a lieu de les réformer puisqu'elles n'ont pas permis de structurer rationnellement l'espace politique béninois. Depuis quelques années il y a eu de nombreuses propositions de textes nouveaux notamment en ce qui concerne la réforme de la Charte des partis politiques. Il y a eu en 2017 une proposition de loi portant charte des partis politiques dont l'article 11 a fait bondir tous les démocrates du pays. Cet article se lit comme

suit : « Il est créé une structure administrative indépendante dénommée « *Agence nationale d'enregistrement et de suivi des partis politiques, Anesp* ». Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et de gestion. Elle est placée sous l'autorité du président de la République ».

Finalement, c'est le quotidien, *L'Actualité*⁵⁸ qui informe qu'« *au sujet du système partisan, les partis politiques [de la majorité] donnent un blanc-seing à Talon* ». Cependant, pour la saisine du bureau de l'Assemblée nationale, ce sera une quarantaine de députés qui demanderont l'ouverture d'une session extraordinaire avec pour principal point de l'ordre du jour l'examen de la proposition de loi portant modification de la loi sur la charte des partis politiques en République du Bénin au milieu du mois de juillet 2018.

A la vérité, des acteurs politiques appartenant essentiellement à la mouvance présidentielle ont commencé bien avant à appliquer par anticipation cette réforme. Ainsi, le 27 juin 2018 à Cotonou au cours d'un séminaire d'informations sur les réformes politiques organisé par le ministre d'Etat, Abdoulaye Bio Tchané en tant que président de l'Alliance Abt, il a été présenté des communications dont l'une traitait des enjeux et des innovations de la proposition de loi portant charte des partis politiques en République du Bénin. Le ministre d'Etat déclarera à cette occasion : « Cet exercice courageux qu'entreprennent nos députés et qui portent notamment sur la charte des partis politiques et sur le code électoral devra permettre de résoudre beaucoup de problèmes auxquels nous sommes confrontés depuis plusieurs années et pour lesquels

⁵⁸- Quotidien *L'Actualité* paraissant à Porto-Novo, 13 octobre, 2017, pp. 1-2.

nous sommes unanimes à dire qu'il faut trouver des solutions durables ».

Le deuxième groupe de partis soutenant l'action du gouvernement attendra le 22 juillet 2018 que la proposition de loi soit au Parlement et que le contenu soit connu de tous avant de se réunir à Cotonou et produire à la fin des travaux une déclaration disant leur volonté de se mettre au pas pour la réforme du système partisan voulue par le président Patrice Talon. On retrouvera plus tard dans le bloc qui se donnera le qualificatif de progressiste, tous ceux qui sont là ce jour.

En ces mois de juin et juillet, on peut constater que le Parti du renouveau démocratique (Prd) du président Adrien Houngbédji, qui demeure le premier parti par le nombre de ses députés à l'Assemblée nationale n'est présent dans aucun des deux groupes. On commence à écrire dans la presse que le Prd ne veut aller dans aucun des deux premiers blocs qui se forment le premier autour d'Abdoulaye Bio Tchané et le deuxième ayant pour leader, le président Bruno Amoussou.

C'est dans ce contexte que le député Gérard Gbénonchi membre du Bmp déclare à un quotidien le vendredi 20 juillet 2018 : « Si le chef de l'Etat ne veut pas user de cette prérogative, nous n'irons pas au référendum, mais cela ne nous empêche pas de continuer les réformes. Nous allons adopter la charte des partis et le code électoral, en tenant compte de ceux des quatre points dont on peut tenir compte sans toucher à la Constitution »⁵⁹.

⁵⁹ Le Potentiel, n° 1392, vendredi 20 juillet, 2018, p. 10.

Il s'agit donc pour l'Assemblée nationale d'aller vers la réforme du système partisan qui semble si chère à tout le monde. La déclaration du député mouvancier comme on les appelle, en parlant de continuer les réformes s'attribue les prérogatives du gouvernement. Le député appuie les réformes en votant les lois y afférant et en poursuivant sa mission de contrôle des actions allant dans le sens de la réforme etc.

Cette sortie du député du Bmp montre la symbiose complète désormais entre le gouvernement du nouveau départ et sa majorité au parlement. Ils conduisent visiblement ensemble les réformes. Cependant, chacun dans sa spécialité.

L'impression est nette d'un renforcement de la répartition des tâches entre le Parlement et le gouvernement. L'Assemblée nationale, depuis la fin de l'année 2016, la plupart du temps sur le fondement de propositions des lois, a voté toutes les lois relatives aux réformes du président Talon « les yeux fermés » comme cela lui a été demandé ce 16 décembre 2016.

Le mouvement s'accélère avec les lois de la réforme du système partisan. Le quotidien *Fraternité* n'a pas tort de porter à la une ce 16 juillet 2018 : « Session extraordinaire du jeudi prochain. Le Parlement met le turbo : la charte des partis et la loi sur le référendum »⁶⁰.

En effet, à partir de ce mois de juillet 2018, les députés et notamment ceux du Bmp sont partagés entre l'exercice de leurs missions au parlement et le souci d'entrer dans l'un ou l'autre des blocs qui se créent et qui bientôt seront au nombre de trois. Cela d'autant que les blocs sont structurés autour des

⁶⁰- Ce dernier point se révélera erroné quand le président viendra renoncer au référendum le 31 juillet.

députés membres du Bloc de la majorité parlementaire. Il en est de même des ministres qui sont également engagés dans le processus de formation des blocs en cours. Hormis l'examen des deux lois de la réforme du système partisan qui seront votées et promulguées respectivement le 17 septembre 2018 pour ce qui concerne la charte des partis politiques et le 9 octobre 2018 pour le code électoral, on peut dire que les députés du Bmp sont pratiquement en pré campagne. Soit, ils courent pour structurer leur parti pour aller s'inscrire dans un bloc, soit ils sont sur le terrain pour mobiliser des militants pour un bloc ou un autre. Il en est de même des ministres et de certains conseillers du chef de l'Etat. Un préfet de département a créé un parti pour aller s'inscrire dans le bloc progressiste Les réunions de concertation de l'un ou l'autre bloc sont fréquentes et seraient dirigées par le président Patrice Talon lui-même.

A la mi-septembre 2018, on en était donc à trois blocs qui se recherchent ; ils n'ont pas choisi une dénomination précise ni déposé les pièces pour s'enregistrer auprès des services compétents de l'Etat. Il y a donc, le bloc progressiste avec le président Bruno Amoussou comme principal animateur, le bloc Dynamique unitaire dirigé par le ministre d'Etat Abdoulaye Bio Tchané et un groupe initié par le Parti du renouveau démocratique de Me Adrien Houngbédji.

L'organisation en trois blocs est remise en cause quand dans la nuit du mardi 18 septembre à la Fondation Claudine Talon, le président Patrice Talon demande aux responsables des partis et mouvements politiques le soutenant de regrouper les forces politiques de la mouvance en deux blocs destinés à devenir deux grands partis nationaux pour aller aux prochaines

élections législatives. Cette demande semble-t-il, selon des observateurs avertis s'adresser avant tout au Prd dont le bloc pour l'heure n'était ni bien structuré ni visible comme les deux autres.

Il faut donc pour Me Adrien Houngbédji et les partis ou mouvements politiques que son parti a commencé à regrouper, intégrer dès ce jour un des blocs connus. A la vérité, il serait difficile pour le Prd d'aller vers le Bloc progressiste où l'Union fait la nation (Un) qui par le passé l'avait "trahi"⁶¹, est déjà bien installée avec son leader.

Le Prd et le groupe naissant autour de lui s'associent donc au Bloc Dynamique unitaire. A partir de ce moment, le Prd ne songe plus qu'à « sauver » son logo. Il cherchera à l'imposer au Bloc en création⁶².

La situation évolue vite quand le 6 octobre 2018, le Bloc Dynamique unitaire devient en présence du Chef de l'Etat, le Bloc Républicain. Il est alors enjoint aux partis membres d'aller s'asseoir pour adopter les statuts, le règlement intérieur, les sigles et logos, bref tout ce que prescrivent le nouveau Code et la Charte. Dès lors, le parti de Me Adrien Houngbédji décide d'organiser toutes les assises statutaires dont un congrès extraordinaire prévu pour le 27 octobre 2018.

Il convient de signaler que dès l'adhésion du Prd au Bloc républicain, madame Claudine Afiavi Prudencio, députée, présidente de la Commission de l'Education, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales, membre du Bloc de la

⁶¹- Au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2006 avec la création de l'alliance Wologuèdè.

⁶²- Cf. Différentes réunions des instances du Prd et les communiqués subséquents ainsi que les comptes rendus des autres membres du Bloc à leurs bases respectives.

majorité parlementaire et présidente du parti Union pour le développement du Bénin Nouveau (Udbn) décide de ne pas aller au nouveau Bloc alors que jusque-là, son parti faisait partie du Bloc Dynamique unitaire. Elle renvoie son choix d'adhésion à l'un ou l'autre des deux grands partis présidentiels en gestation à l'issue d'un congrès de son parti devant se tenir incessamment.

N'ayant jamais voulu se voir dissoudre dans un ensemble « corps et âme », le Prd se protège sur le plan juridique en introduisant au congrès d'Avrankou le samedi 27 octobre 2018 dans la proche banlieue de Porto-Novo des nouvelles dispositions. Ainsi, il est retenu entre autres, dans les statuts que tout accord avec un autre parti doit faire l'objet d'un accord écrit⁶³.

Depuis le jour de l'alliance du Prd avec le Bloc républicain, le mariage cloche sérieusement. Voici ce qu'on peut lire dans le communiqué du Prd annonçant le divorce du lundi 19 novembre 2018 : « *A chacune des réunions qui ont suivi, on a vu une partie de l'assistance remettre en cause la décision prise devant le chef de l'Etat. Pour tenir compte de la persistance de cette tendance, un autre projet de logo a été élaboré et soumis à une réunion de concertation le 14 novembre. Ce projet n'était plus "le logo intégral du Prd". Mais dans un souci de compromis, le Prd l'a accepté* ».

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase du Prd, est tombée le samedi 17 novembre. Ainsi nous apprend-on, le logo du Bloc républicain a donc été validé à cette réunion

⁶³- Articles 85 et 86 nouveaux des statuts du Prd.

de concertation du 14 novembre. Il devait être soumis à la plénière du samedi 17 du même mois. Il ne l'a pas été.

Le Prd quitte le bloc républicain, il fera cavalier en se conformant aux dispositions des deux lois de la réforme du système partisan qu'il a contribuées à voter.

Après le départ du Prd, l'histoire de l'installation des deux « grands » partis que le président de la République entreprend personnellement et même physiquement de mettre sur pied ne sera pas celle d'un fleuve au cours tranquille.

L'honorable Claudine Afiavi Prudencio qui, il y a quelques jours, n'a pas voulu adhérer avec son parti au Bloc républicain organise un congrès de son parti l'Union pour le développement du Bénin nouveau (Udbn). D'ordinaire, le congrès devient constitutif d'un nouveau parti, l'Union démocratique pour un Bénin nouveau (Udbn). Le nouveau parti déclare qu'il se conformera aux textes votés par son unique député et que l'Udbn constituera avec l'absorption d'autres partis ou mouvements, un bloc qui ira seul aux prochaines élections législatives. Le congrès réaffirme l'appui du parti au Président Patrice Talon et au Programme d'action du gouvernement.

Depuis un moment, la presse nationale s'interroge sur la position de l'honorable Valentin Aditi Houdé. Pourquoi ne l'entend-on pas ? Il est pourtant membre du Bmp. En ce mois de septembre 2018, presque tous les membres du bureau de l'Assemblée nationale hormis le premier vice- président Éric Houndété qui est parti vers l'opposition, sont déjà casés dans l'un ou l'autre des blocs « présidentiels ». L'actuel premier questeur n'a rejoint aucun des deux blocs en création. Que va-t-il faire ?

C'est que Valentin Houdé n'est pas un inconnu dans le paysage politique béninois. Natif de Zè, dans le département de l'Atlantique correspondant à la sixième circonscription électorale qui comprend Abomey-Calavi, So-Ava et Zè à la périphérie de Cotonou, Valentin Aditi Houdé est entré tôt en politique. Il milite dans un premier temps dans l'Utd de Barnabé Dassigli. En 1995 à trente-cinq ans, il prend l'initiative de créer l'Alliance pour le renouveau civique (Arc) dont il devient le leader et est élu député pour la deuxième législature (1995-1999). Puis, il adhère à la Renaissance du Bénin (RB) avant de créer son propre parti le Rassemblement pour le progrès et le renouveau (Rpr). Depuis, au prix de la création, chaque fois, de différentes alliances, il est régulièrement élu député des 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} législatures. Habile politicien et fin stratège, il a été ministre du général Mathieu Kérékou, puis après avoir été l'un des premiers soutiens de Boni Yayi en 2006, il sera avec Abdoulaye Bio Tchané en 2011 et reviendra plus tard vers Boni Yayi refusant toutefois d'intégrer les Fcbe.

Elu député de l'alliance nationale pour la démocratie et le développement (And) à la septième législature, il accède au poste de premier questeur dans le bureau de l'institution parlementaire. Bien qu'il a appelé à voter pour Sébastien Germain Ajavon lors de l'élection présidentielle de mars 2016, il finit par rejoindre le camp de Patrice Talon. Membre du Bloc de la majorité parlementaire, il soutient l'action du gouvernement.

Bien qu'il ait voté toutes les récentes lois relatives aux réformes, il a commencé, en sa qualité de premier questeur à s'élever contre certaines pratiques du gouvernement en ce qui concerne la préparation du budget du Parlement qui doit

être intégré à celui de l'Etat. Ce jeudi 20 septembre 2018, il ira très loin en déclarant : « pour lui, il n'est pas question de défendre aveuglement ce qui vient du gouvernement et de son gouvernement ». Puis il tourne en dérision ses collègues députés à propos de la formule souvent répétée par eux, qui demande chaque fois de « serrer la ceinture, le gouvernement n'a pas les moyens ».

En effet, il peut être frustrant pour un premier questeur de l'Assemblée nationale de voir le gouvernement à travers le ministère des finances lui imposer un budget, sans attendre de recevoir celui voté par les députés pour le compte de leur institution comme l'indiquent le règlement intérieur de l'institution parlementaire en ses articles 141, 143 et 144 du titre quatrième.

Lorsque Valentin Aditi Houdé se manifeste, il annonce la création d'un quatrième bloc apportant son soutien à Patrice Talon. C'est une des résolutions de la réunion du bureau politique de l'Alliance nationale pour la démocratie et le développement (And) du 9 novembre 2018. L'Alliance se dit peu rassurée par les critères et le contexte de la création des deux blocs voulus par le président Patrice Talon.

A l'initiative de Valentin Aditi Houdé, un parti national ou bloc est créé le 9 décembre 2018 au stade d'Abomey-Calavi, ville de la proche banlieue de Cotonou. La Dynamique unitaire pour la démocratie et le développement (Dud) – ainsi est nommé le nouveau bloc- affirme son appui au président Patrice Talon et au Programme d'actions du gouvernement. Il y a à ce jour plusieurs responsables de partis et des personnalités politiques qui adhéreront au Bloc. On peut citer :

- Madame Hélène Kèkè Aholou, avocate, ancienne députée, ancienne présidente de la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme à l'Assemblée nationale,
- Léon Bio Bigou, ancien député, il a été vice-président au bureau de l'Assemblée nationale au cours de la quatrième législature. Il préside le parti Forum africain pour la restauration, la réconciliation et l'émergence (Farre). Professeur des universités du Bénin, il a fait de nombreuses publications dans différents domaines,
- Edgar Soukpon, ancien ministre, il préside l' Union fraternelle et participative pour la République (Ufpr),
- Robert Nounagnon Sognigbé, ancien député et fonctionnaire international à la retraite, il représente son parti l'Union pour un partenariat avec le peuple béninois dans le bloc naissant,
- Nazaire Dossa, l'homme de Parakou est venu là pour le compte de son parti l'Union citoyenne pour la patrie (Faaba),
- Moussa Amadé est un acteur politique dans la sixième circonscription électorale et président de l'Union des forces citoyennes pour le développement,
- Ali Houdou, vieux routier de la politique béninoise, il a été ministre sous le régime révolutionnaire (1972-1990),
- Patrice Comlan Hounsou Guèdè, colonel des forces armées à la retraite et président du Parti pour l'union républicaine (Pur).

Les difficultés des blocs du président Patrice Talon ne s'arrêtent pas là. Jacques Ayadji est un cadre jeune connu, il dirige une direction stratégique au ministère des infrastructures et des transports. On le dit proche du chef de l'Etat. Après une analyse des deux blocs présidentiels, il ne trouve pas sa place dans le choix de gauche du bloc progressiste ni dans le libéralisme du bloc républicain. C'est pourquoi, il décide de créer ce qui sera un Bloc d'abord puis un parti national, le Mouvement des élites engagées pour l'émancipation du Bénin (Moéle-Bénin) le 14 juillet 2018 à Awaya, dans l'arrondissement de Gbaffo, commune de Dassa- Zoumè, ville située au centre du pays à 210 kilomètres de Cotonou⁶⁴. Jacques Ayadji, le fondateur du parti a été secrétaire général du syndicat des travailleurs du ministère des infrastructures et des transports. Son entrée en politique ne peut surprendre puisqu'en 2016, il était aux côtés de la candidate Célestine Zanou à l'élection présidentielle avant de participer à la campagne d'Abdoulaye Bio Tchané, actuel ministre d'Etat du gouvernement du Bénin. Madame Zanou s'était retirée entre-temps au profit du candidat Abdoulaye Bio Tchané.

Le Moéle-Bénin est avec Patrice Talon dont il soutient la politique ainsi que le Programme d'actions du gouvernement. Certaines personnes affirment dans le pays que le Moéle-Bénin serait « une commande » d'un des fidèles compagnons du Chef de l'Etat. Ces propos ne sont soutenus par aucune preuve ou même début de preuve.

Le long processus de création de deux blocs qui deviendront deux grands partis nationaux aboutit à la naissance de l'Union

⁶⁴ Voir Communiqué de presse du parti « Mouvement des élites engagées pour l'émancipation du Bénin (Moéle-Bénin), in le quotidien Le Béninois libéré, n°1707, mercredi 18 juillet, 2018, p. 12.

progressiste le samedi 1^{er} décembre 2018. L'évènement a lieu au Stade Mathieu Kérékou à Cotonou. Le congrès constitutif est fortement médiatisé avec une forte mobilisation des militants venus de toutes les localités du pays. On entendra pour la première fois ce jour l'hymne du nouveau parti qui dévoile à l'occasion son nom : union progressiste. A l'issue du congrès, un comité transitoire composé d'un bureau politique dirigé par Bruno Amoussou⁶⁵ et une direction exécutive sont mis sur pied. Le comité dirigera le parti pendant un an jusqu'au congrès ordinaire qui installera les organes définitifs du parti.

Huit jours plus tard, le samedi 8 décembre 2018, le second parti créé pour le président Patrice Talon est porté sur les fonts baptismaux. Cette fois-ci, on est à la place Bio Guera à Parakou. Il y a là, nous apprend-t-on, 2000 délégués provenant de 158 partis et alliances de partis. Ces délégués viennent de toutes les localités du Bénin précise-t-on officiellement sur place.

Ainsi, en cette fin de l'année 2018, le président Patrice Talon a deux partis. Quand on interroge les responsables de l'un ou de l'autre des partis, la réponse est que « les partis ne sont pas des partis du Président mais des partis édifiés pour le chef ».

Ce qui surprend et choque certains éditorialistes, c'est que les deux partis adhèrent chacun pour ce qui le concerne à une idéologie précise. Les deux ont des visions globales différentes sinon opposées.

⁶⁵ Né en 1939, Bruno Amoussou est ingénieur en agronomie. Après la Conférence nationale des forces vives de février 1990, il a créé le Parti social-démocrate. Il fut président de l'Assemblée nationale pour la deuxième législature de 1995 à 1999, puis ministre d'Etat chargé du Plan et du développement jusqu'en 2005. A la création de l'Union fait la nation, il en est élu président. Toujours présent sur la scène politique béninoise depuis 1990, tantôt comme député, chef de parti ou comme ministre et candidat à différentes élections, il apparaît toujours comme un leader charismatique et un acteur influent de la politique au Bénin.

Ainsi, l'éditorialiste du quotidien « *L'Afrique en marche*⁶⁶ » écrit sous le titre « *la rupture promeut deux courants politiques contraires (Peut-on mettre l'essence et l'huile d'arachide dans le même moteur.) Les blocs "républicain" et "progressiste" sont des ensembles qui véhiculent des courants politiques différents. En effet, le mouvement "républicain" est par excellence celui porté par des individus qui souhaitent instaurer une sorte de droite à la béninoise. De la France aux Etats-Unis d'Amérique en passant par l'Espagne, l'Irlande..., les tenants et aboutissants de l'idéologie "républicaine" sont identiques. Ainsi, en optant pour ce courant de pensée, les pontes du bloc républicain ont sûrement voulu renseigner l'opinion publique sur leur attachement aux valeurs de la droite.*

Le second bloc prône un courant similaire à la social-démocratie. Ce n'est pas pour rien qu'on retrouve Bruno Amoussou à la tête de cette obédience.

La présence des blocs "républicain" et "progressiste" au sein de la mouvance illustre assez bien la confusion qui règne dans l'esprit des alliés de Patrice Talon. En optant pour ces lignes de pensée, les acteurs politiques qui soutiennent les actions de Patrice Talon annoncent une chose et son contraire ».

Il faut aller plus loin dans la réflexion et l'analyse à propos de la volonté du président de la République de construire lui-même des partis politiques pour l'appuyer. Généralement dans les démocraties libérales, modèle que le Bénin a choisi en février 1990 à la Conférence nationale des forces vives :

⁶⁶ *L'Afrique en marche*, n°0274, mardi 23 octobre, 2018, p.3.

1. il est rare qu'un candidat indépendant, sans parti arrive au pouvoir par les urnes ;
2. le candidat, chef de parti élu se dépêche de se séparer momentanément du parti pratiquement et visiblement afin de pouvoir mieux se proclamer président de tous les citoyens du pays donné. La direction du parti est alors confiée soit au premier Ministre, chef de gouvernement ou non ou à un responsable du parti qui peut diriger avec efficacité la période de l'exercice du pouvoir par son chef naturel.

En prenant l'exemple des Etats-Unis d'Amérique, les partis sont structurés autour de cadres politiques et organisateurs chevronnés qui ne sont généralement pas candidats. Pour le cas du Bénin, les expériences passées depuis 1991 devraient donner à réfléchir.

Nicéphore Dieudonné Soglo, premier président de l'ère du renouveau démocratique (1991-1996) est arrivé au pouvoir sans parti politique. Le groupe de partis⁶⁷ qui prétendait le porter n'a jamais reçu son aval public visible.

En 1992, le président Soglo prend l'initiative de se faire construire un parti par des cadres, ministres ou non travaillant à ses côtés. Presque au même moment, l'épouse du président de la République madame Rosine Vieyra Soglo déclarant qu'elle a été conseillée en ce sens par le président Félix Houphouët-Boigny de la Côte d'Ivoire crée un parti pour son époux. Ce sera

⁶⁷ Il s'agit de l'Union pour le triomphe du renouveau (Utr) qui se compose de l'union démocratique des forces du Progrès (Udfp), Mouvement pour la démocratie et le progrès social (Mdps) et Union pour la liberté et la démocratie (Uld), le Parti des travailleurs du Dahomey- Parti des travailleurs africains (Ptd/Pta).

la Renaissance du Bénin (Rb). Les cadres commissionnés par Nicéphore Soglo vont jusqu'au bout du processus et créent le Rassemblement africain pour le progrès et la solidarité (Rap).

Désigné dès la création du parti, président d'honneur et pour des raisons évidentes, le président Soglo choisit vite son camp, celui de la Renaissance du Bénin. Il convient de retenir que le président de la République en exercice ne s'est pas engagé personnellement dans le processus ayant conduit à la création des deux partis se réclamant de lui.

Avec le deuxième président du renouveau démocratique, Mathieu Kérékou (1996-2006), il y aura l'expérience de la construction de l'Union pour le Bénin du futur (Ubf), le président de la République élu sans parti poussera les partis, mouvements et personnalités le soutenant à créer ce bloc. Il n'apparaîtra à aucun moment dans le processus conduit par ses fidèles. L'Ubf au contraire de la Renaissance du Bénin à partir d'un appel de son président d'honneur ne demandera pas à ses membres de renoncer à leurs partis et à leurs attributs. Chaque parti, mouvement ou personnalité de l'Ubf gardait son organigramme. Le plus important était alors d'être uni pour appuyer le président en exercice et de gagner toutes les élections de la période. Objectif que l'Ubf a bien atteint pour les législatives de 2003, les élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003.

Lorsque Thomas Boni Yayi est arrivé au pouvoir en avril 2006, en qualité de troisième président de la République du renouveau démocratique, il n'était pas issu d'un parti. Dès son arrivée à la Marina, les amis politiques dont certains sont des députés à l'Assemblée nationale se sont mobilisés dans des

mouvements et organisations politiques pour soutenir leur idole. Presque tous ces mouvements se réclamant du nouveau Chef de l'Etat ont la particularité de porter le nom de cauris auquel on ajoute quelque chose. Il est vrai que l'emblème du candidat Boni Yayi porte un cauris sur un fond vert. Il y aura l'Alliance Cauris, les Forces cauris pour le changement, l'Alliance Convergence Cauris et le Mouvement pour la démocratie et le développement dans le changement (Mddc-Cauris Brillant). Dans la dynamique, l'épouse du Chef de l'Etat, Mme Chantal de Souza Yayi crée le Front républicain pour une alternative patriotique (Frap).

En vue des élections législatives de mars 2007, les « Cauris » accélèrent le mouvement pour créer une grande alliance pour aller à l'Assemblée nationale constituer une large majorité pour le Président de la République afin qu'il puisse exécuter son programme de gouvernement sans difficulté.

A la fin du mois de janvier 2007, soit à moins de deux mois des élections législatives, les Forces cauris pour un Bénin émergent (Fcbe) sont portées sur les fonts baptismaux à Cotonou. Ce sera l'alliance du Président de la République. Les Fcbe sont une alliance de plusieurs partis, mouvements et de personnalités qui se déclarent proches du chef de l'Etat et qui soutiennent son programme.

Dans ce cas aussi le président n'a pas été partie à la création, une fédération de partis, mouvements et personnalités, sans grande contrainte s'est organisé pour son compte.

C'est que le président qui s'engage dans un tel processus de parti pour son compte ne peut plus se prétendre le président de

tous les citoyens du pays. Le pays est ainsi écartelé entre ceux qui soutiennent le président en allant vers son ou ses partis et tous les autres citoyens quand bien même formellement ces citoyens-là n'appartiennent pas à l'opposition formelle.

L'opposition, dès le début, suit le processus de la réforme du système partisan. Surtout à partir de février 2018 quand les Fcbe ont organisé un congrès constitutif changeant l'alliance en un parti structuré visant aussi l'horizon des prochaines élections législatives de 2019. Puis, c'est l'Union social-libéral qui naît dans le même but. Le parti Restaurer l'espoir est un parti de l'opposition, il est créé depuis 2006. Ils ont tous des intérêts visibles à suivre la réforme du système partisan à l'Assemblée nationale d'abord et sur le terrain plus tard.

La question se pose de savoir qui on peut considérer comme forces de l'opposition en cette fin de l'année 2018. En ce mois de décembre 2018, il est créé un parti nouveau dénommé Forces cauris pour le développement du Bénin. L'appellation s'apparente à celle du parti Fcbe et le logo se rapproche de celui du même parti. Pour ses initiateurs, c'est un parti de jeunes intellectuels, de cadres et d'artisans. Il se donne pour mission d'animer la vie politique en tant que parti de l'opposition.

Pourtant, il n'y a pas si longtemps, le promoteur et président des Fcdb, le professeur Soumanou Toléba annonçait son appartenance à la mouvance présidentielle après plus de deux années d'hibernation politique suite au départ du président Thomas Boni Yayi du pouvoir en avril 2016. Aussi le parti Forces cauris pour un Bénin émergent refuse-t-il de considérer ce parti comme un parti de l'opposition mais plutôt

un montage du pouvoir pour déstabiliser le parti qui lui fait le plus peur ces temps-ci. Des apparitions de l'ancien président Boni Yayi dans différentes villes du pays se font fréquentes. Il est toujours accueilli par une foule délirante qui réclame son retour au pouvoir.

Soumanou Toléba qui est un cadre originaire du département de la Donga à 400 kilomètres environ au nord-centre du Bénin a été pendant les deux mandats de Boni Yayi (2006-2016) un proche du président de la République. Professeur, il a été vice-doyen de la faculté des sciences agronomiques à l'Université d'Abomey-Calavi. Il a été sous l'autorité du président Boni Yayi ministre de la culture, du tourisme et de l'artisanat, puis il a été nommé conseiller spécial du chef de l'Etat et plus tard Directeur général de la Société béninoise des manutentions portuaires (Sobemap).

Il proclame son parti être celui d'une opposition modérée et constructive. L'opposition aujourd'hui en cette fin de l'année au Bénin, c'est d'abord les dix-neuf députés à l'Assemblée nationale qui se définissent comme de la minorité parlementaire et qui pour la deuxième fois ont fait échouer, on se souvient une nouvelle tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 en juillet 2018. Au parlement, sous les huées de leurs collègues du Bloc de la majorité parlementaire (Bmp), favorable au président Patrice Talon et à la politique du gouvernement et à son programme d'actions, ils se prononcent contre les deux lois dites de la réforme du système partisan avec beaucoup de courage. Il suffit de lire les interventions de l'honorable Guy Mitokpé et sa déclaration au moment du vote de la loi portant nouveau code électoral pour le Bénin pour se convaincre du combat que mène cette opposition et du

courage de ses députés. Voici un extrait de la déclaration de Guy Mitokpé de ce jour : « *Le travail que le parlement s'apprête à valider aujourd'hui au cours de cette septième législature de notre ère de multipartisme et de démocratie est une injure, un affront, un attentat contre la sueur et le sang des pères fondateurs de notre démocratie...*

Aux Etats-Unis d'Amérique, une des plus vieilles démocraties modernes, la caution aux élections présidentielles est de zéro dollar...

En France, un pays de démocratie moderne..... la caution aux présidentielles est de zéro euro...

En subordonnant l'argent à tout, on transforme la République issue de la Conférence nationale de 1990 en République des casinos. Et puis c'est de passer de 8 300 000 francs cfa à 200 000 000 francs cfa, soit un taux d'augmentation de 1 600 %. C'est une drôle de moquerie parlant des législatives. De même, pour ce qui est de l'élection présidentielle, passer de 15 000 000 francs cfa à 250 000 000 francs cfa soit un taux d'augmentation de 2000 % est non seulement drôle mais également un acte témoin d'une mafieuse malice d'exclusion.

Fixer de l'argent de cautionnement pour être candidat à une élection est une exception et on n'abuse pas d'une exception. C'est tout simplement inadmissible. Nous ne sommes pas en oligarchie ni en ploutocratie⁶⁸... »

L'opposition hors parlement a de gros soucis en ces mois de 2018 où ses jeunes militants surtout sont arrêtés

⁶⁸- Le texte complet de la déclaration peut être lu dans le quotidien *Fraternité*, n° 4686, vendredi 31 août, 2018, p.3. Cf. également le quotidien *Le Matin*, n° 6078, vendredi 31 août, p.12.

systématiquement. Ce mouvement s'accroîtra après le deuxième rejet de la deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990. Désormais, la levée de l'immunité parlementaire est demandée pour les uns et les contrôles fiscaux deviennent systématiques pour les autres. Ce point sera développé dans le prochain chapitre traitant de la pratique de la nouvelle gouvernance par le gouvernement après celle des députés et de l'Assemblée nationale.

Cependant le samedi 3 novembre 2018, l'opposition composée des partis, mouvements personnalités, démocrates membres de la Coalition pour la défense de la démocratie dont il a été fait mention plus haut, à savoir le parti Forces cauris pour un Bénin émergent (Fcbe), l'Union social-libéral (Usl), le Front pour le salut patriotique (Fsp), la Renaissance du Bénin (RB), le Parti social-démocrate (Psd), le Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (Madep), le Parti pour la libération du peuple (PLP) et bien d'autres partis et mouvements encore, ont tenu une réunion géante dans la salle de conférence de l'Hôtel Majestic au quartier Cadjèhoun à Cotonou. Après avoir dénoncé le pouvoir de la rupture et fait le constat que l'actualité béninoise se caractérise par « la mort programmée de l'Etat de droit au Bénin », le meeting géant décline les sept exigences clés de l'opposition. Le message s'adresse à l'exécutif autant qu'au pouvoir législatif à travers le Bloc de la majorité parlementaire que les membres rendent solidairement responsables de la situation actuelle. Les exigences sont les suivantes : (i) l'arrêt immédiat des poursuites judiciaires ciblées, (ii) la libération immédiate des prisonniers politiques et d'opinion, (iii) l'abrogation des lois portant code électoral et charte des partis politiques, (iv) la délivrance des

récépissés aux partis politiques constitués, (v) le retour des exilés avec garantie de sécurité et possibilité de participer à la vie politique, (vi) la relecture du code pénal et l'abrogation de la loi portant création de la Criet, (vii) la mise en place d'une structure paritaire de supervision des élections.

Outre les partis et mouvements politiques, certaines personnalités, des professeurs d'université, des spécialistes et des communicateurs se prononcent sur la situation actuelle du pays notamment en ce qui concerne la réforme du système partisan. La prise de position et la déclaration de Me Robert Marcellin Dossou méritent d'être relevées. Il est la seule personnalité à prendre une position claire sur la réforme et à la rendre publique. C'est que Me Dossou est une personnalité de référence dans le pays, en Afrique voire dans le monde. Enseignant, il a été doyen de la faculté des sciences juridiques à l'Université Nationale du Bénin. Avocat, il a été bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin. Homme politique, il a été plusieurs fois ministre avant d'être nommé à la Cour constitutionnelle dont il sera élu président pour la cinquième mandature. A cause de sa présence continue sur la scène politique béninoise depuis voire avant la Conférence nationale des forces vives de février 1990, d'aucuns lui attribuent le qualificatif politique d'opportunisme. Cependant la justesse de ces propos n'est contestée par personne. Tout le monde connaît son franc-parler et reconnaît qu'il « parle toujours vrai » et ce qu'il avance finit presque toujours par se vérifier.

En février 2018, les journaux rapportent la position de Me Robert Dossou contre la réforme du système partisan en cours au Bénin. Ainsi apprend-t-on que c'est indirectement qu'il s'est prononcé sur la réforme du système partisan au Bénin au cours

d'une interview accordée à TVC. Il était présent sur la chaîne privée nationale ce 19 février 2018 dans le cadre du 28ème anniversaire de la Conférence nationale de février 1990 ; une question sur le respect des acquis des assises historiques qui lui a permis d'aborder le sujet.

L'ancien bâtonnier déclare sans ambages : « Même si on a 2000 partis politiques cela n'effraie personne ». Puis, il porte des griefs contre la réforme du système partisan. Il s'y oppose et pense que cela est une négation totale au vu des résolutions sorties de la Conférence des forces vives de la nation qui a mis le Bénin sur la voie de la démocratie. L'un des aspects qui constitue un danger pour la démocratie béninoise et pour sa loi fondamentale c'est la volonté de réduire le nombre de partis politiques. Pour Me Robert Dossou, *« il ne faut pas saucissonner les libertés, vouloir contraindre la liberté délibérément est un tort. Le Nigeria a essayé d'imposer deux partis politiques, il a échoué. Le Sénégal sous Senghor a essayé avec trois partis politiques, sans succès également. Une telle réforme est une négation totale et contredit violemment l'évolution de l'histoire de l'humanité. »* Il poursuit : *« L'objectif de la réforme qui fait l'apologie de la création de grands regroupements est en fait une stratégie pour tuer le multipartisme. Cela va ramener le Bénin en arrière. Le multipartisme est le fruit d'une lutte au profit des libertés d'expression et d'association, consacrées par la Constitution de 1990. Remettre cela en cause aujourd'hui au nom d'une réforme du système partisan est suicidaire pour la démocratie. On ne peut pas être dans une démocratie comme celle du Bénin et milité pour le monopartisme, or c'est ce qui transparait clairement dans la proposition de loi sur la charte des partis politiques. La raison qui fonde cette réforme en cours*

est le nombre sans cesse grandissant des partis politiques au Bénin. Le nombre élevé de partis politiques ne doit en aucun cas poser problème, car c'est un acquis démocratique à conserver. Même si on a 2000 partis politiques cela n'effraie personne. Au fur et à mesure de l'histoire des partis vont mourir et le jeu va se construire autour des partis qui seront de véritables institutions avec un programme bien défini »

Pour finir, l'ancien président de la Cour constitutionnelle s'indigne de l'attitude de gêne de certains acteurs politiques qui soutiennent la réforme du système partisan qui tend à ramener le Bénin au temps du monopartisme et souhaite que les gens laissent le temps au temps pour assainir le milieu, cela ne doit pas être une volonté manifeste de quelques groupes de personnes.

Un jeune blogueur⁶⁹, en octobre 2018 se positionne sur un terrain tout autre pour contester la politique des blocs en cours bruyamment dans le pays « *Les blocs politiques : Pour quels résultats ? Bientôt, la classe politique béninoise connaîtra un grand bouleversement. Les formations politiques sont appelées à se fondre dans des grands rassemblements pour plus de visibilité. Mais la question qui taraude les esprits, c'est sur quelle base veut-on mettre des gens qui n'ont rien de commun et pour quels résultats ?*

Dans certaines démocraties en avance, les blocs politiques se construisent sur la base d'une idéologie claire et connue de tous. Mais chez nous, on demande à ceux qui ont tout pour se détester et qui ne défendent que leurs intérêts personnels et égoïstes, de se fondre dans un bloc.

⁶⁹ Duicasse Gada a partagé cette publication le 30 novembre 2018 sur le web.

Je vois mal comment des crabes et des serpents peuvent se mettre ensemble pour une bonne collaboration si ce n'est du leurre.

Le récent exemple de l'Union fait la Nation doit déjà nous amener à tirer les leçons qu'au Bénin, certains leaders politiques sont trop attachés à leur fonds de commerce politique pour se départir de leur égo au profit d'un bloc.

Mais au nom de quoi une minorité de partis politiques qui se retrouve à l'Assemblée nationale peut décider de faire des réformes concernant la vie de plus de deux cent partis sans pour autant chercher à les associer les impliquer et prendre en compte leur avis ?

En voulant résoudre un problème, prenons davantage de précautions pour ne pas en rajouter d'autres. Puisque les défis qui nous attendent sont assez nombreux pour que nous perdions le temps à résoudre des crises qui n'apporteront rien au développement de la nation. C'est ce que je crois. »

Il a été présenté ci-dessus la nouvelle gouvernance telle que conduite par l'Assemblée nationale depuis l'échec de la deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 à la fin de l'année. Cette gouvernance a consisté pour le parlement à voter et mettre en application presque en même temps les deux lois portant la première, votée en septembre 2018 relative à la charte des partis politiques et la seconde en octobre de la même année, le nouveau code électoral. Les deux lois ont été acquises rapidement et facilement. L'application sur le terrain par les députés du Bmp a parfois précédé le vote et la promulgation

des lois. Cela a été établi plus haut. L'implémentation de ces deux lois a été plutôt laborieuse pour le camp présidentiel. On a dû faire intervenir souvent le chef de l'Etat en personne pour les arbitrages. Ainsi, les lois de la réforme du système partisan provenant du parlement sous la forme de proposition de loi ont été conduites dans leur application par le chef de l'exécutif au jour le jour.

Cette mise en application au pas de charge de juillet à décembre 2018 a eu pour premier résultat de briser le Bloc de la majorité parlementaire. L'Assemblée nationale s'est trouvée sérieusement affaiblie en cette veille de son renouvellement comme il sera exposé plus loin. Le premier choc est advenu quand trois grands leaders du bloc ont refusé ou n'ont pas voulu aller dans l'un ou l'autre des blocs dictés par le chef de l'Etat. Adrien Houngbédji avec le Prd, Claudine Afiavi Prudencio avec l'Udbn rénovée pour la circonstance et Valentin Aditi Houdé qui est passé de l'Alliance nationale pour la démocratie et le développement (And) à la Dynamique unitaire pour la démocratie et le développement (Dud) ; il ne voulait pas aller ni au bloc progressiste ni à l'autre bloc dit républicain.

Dès le milieu de l'année 2018, trois députés du Prd dont le président du groupe parlementaire Prd à l'Assemblée nationale rejoignent le bloc progressiste sans qu'ils n'aient démissionné officiellement de leur parti originel. En tout cas, pour le président du groupe parlementaire, sa démission de ce poste éminemment politique n'a pas été actée jusqu'à la fin de la législature. Quand on lui pose la question, il répond que le parti Prd n'existe plus depuis son congrès d'Avrankou du 27 novembre 2018.

Les blocs sont visiblement divisés ce qui fait écrire sur le web en date du 30 octobre 2018 par vraisemblablement un militant de l'un des blocs ce qui suit :

« La guerre de leadership au sein des blocs de la majorité présidentielle : le président Talon doit agir. Le Président Patrice Talon doit revoir et appeler ses soutiens pour un dialogue pour mieux expliquer son ambition. La loi sur le système partisan exige désormais de grands blocs. Ce qui se passe sur le terrain entre les chantres de la rupture est à revoir. Ils sont dans une guerre de positionnement et de leadership qui risquent de gâter les choses. Les rupturiens se prennent pour des ennemies sur le terrain or ils travaillent pour une même cause et pour la même personne. Les Progressistes prennent les Républicains pour des rivaux et de façon réciproque. Vous devez comprendre que vous êtes de la même famille et s'accepter sur le terrain, dans les forums sur les réseaux sociaux et à plus d'autres rendez-vous. Dans ces blocs, c'est un secret de polichinelle de rappeler qu'il y a une défense de certaines valeurs au niveau de chaque parti politique. Cet état de chose n'avance pas les choses et les discussions ne tiennent pas la promesse des fleurs.

Il urge donc que le Président Talon appelle tous ceux qui sont de sa famille et de leur expliquer son ambition et la raison d'être ensemble. Le Président doit discipliner sa troupe et mettre de garde-fous afin d'éviter les contentieux et les éclatements.

Deux intellectuels militants qui ont voulu garder l'anonymat sur un post sur Facebook écriront à la fin de 2018 que le bloc progressiste a une base dans les deux départements du Bénin

qui sont le Mono et le Couffo tandis que le bloc républicain regroupe tous les partis du nord du pays avant tout.

Cette position de deux militants politiques ne signifie-t-il pas qu'il y a un échec de la réforme du système partisan aux pas de charge initiée par les députés du Bmp et portée à bras le corps par le président de la République, chef de l'Etat, chef du gouvernement.

Avant de traiter de la mise en application de la nouvelle gouvernance par le pouvoir exécutif, il convient de mentionner l'attitude de l'opposition pendant cette période de véritable euphorie dans le camp présidentiel. Les responsables de la plupart des partis et mouvements de l'opposition sont des hommes politiques aguerris. Il en est ainsi du Parti communiste du Bénin (Pcb), du Front pour le salut patriotique (Fsp), les Forces cauris pour un Bénin émergent (Fcbe), l'Union sociale-démocrate (Usl), Restaurer l'espoir (Re), Renaissance du Bénin (Rb) etc. Ils suivent avec stupéfaction l'engagement des deux pouvoirs, l'un pour voter les lois « les yeux fermés » et aller rejoindre tout aussi promptement le chef de l'autre pouvoir en vue de l'application des deux lois de la réforme du système partisan. Tout le processus est appuyé par la Cour constitutionnelle renouvelée en juin 2018 dans les conditions présentées plus haut.

Pour une partie de l'opposition, l'engagement personnel du chef de l'Etat constitue la preuve qu'il est un autocrate qui ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs, inscrit dans la Constitution du 11 décembre 1990. Lorsqu'on leur dit que Patrice Talon suit l'exemple de ses deux modèles que sont le président Paul Kagamé du Rwanda et Yoweri Museveni de

l'Ouganda, ils répliquent que les réalités du Bénin et celles de ces deux pays ne sont pas les mêmes et que ces deux présidents ne sont pas arrivés au pouvoir par les urnes.

Au-delà de ces critiques, l'opposition et plus particulièrement les Fcbe et l'Usl ont un problème précis avec le pouvoir de la rupture. Après leur congrès constitutif de février et mars 2018, conformément aux articles 15, 16, 17, 18 et notamment 18 à 23 de la loi 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques en vigueur à ce moment, les deux partis ont déposé les dossiers auprès du ministre chargé de l'intérieur, le pouvoir refuse de leur délivrer le récépissé prescrit par la loi. Chaque fois qu'ils évoquent l'article de la loi portant charte des partis politiques qui édicte :

« Article 21. : Dans le cas où le récépissé n'est pas délivré dans le délai de deux (2) mois prévu à l'article 19 ci-dessus pour non-conformité à la loi, le ministre chargé de l'intérieur est tenu de procéder à une notification motivée au parti politique concerné au plus tard huit (8) jours avant l'expiration du délai de deux mois. Ce parti politique peut saisir la chambre administrative de la Cour Suprême dans les quinze (15) jours de la notification. La Cour statue en procédure d'urgence.

Si à l'expiration du délai de deux mois, aucune notification n'est intervenue, le dossier de déclaration est réputé conforme à la loi. »

Les fonctionnaires du ministère de l'intérieur répliquent qu'ils n'auront jamais le récépissé et que le Journal officiel ne publiera pas l'acte portant la création des partis.

C'est pourquoi la délivrance du récépissé est le quatrième point des exigences de l'opposition, on s'en souvient, (iv) la délivrance des récépissés aux partis politiques constitués, réunie à l'Hôtel Majestic à Cotonou Cadjèhoun le 3 novembre 2018.

La réunion géante des membres de l'opposition a dû ébranler la mouvance présidentielle et plus particulièrement le gouvernement. Cela d'autant que les Fcbe, l'Usl, la RB, le Psd et le Madep ont commencé à se rencontrer en vue d'établir une liste commune puisqu'ils ne sont pas enregistrés comme partis pour les deux premiers partis cités.

Aussi soutient-on dans cette opposition que c'est conscient de cette réalité, qu'à la fin du mois de novembre 2018, le ministère en charge de l'intérieur délivre le récépissé aux Fcbe et à l'Usl. Avec l'interdiction des alliances entre les partis pour aller aux élections législatives par la suppression dans les deux textes de la réforme du système partisan de la notion d'alliance et de regroupement de partis. Ainsi parce qu'Usl et Fcbe ont leur récépissé respectif, les deux partis ne peuvent se regrouper pour une liste commune en avril 2019.

Au cours de ce mois de novembre 2018, l'ancien président Boni Yayi prend la tête de ce qui est bien une pré-campagne. Il est accueilli partout par des foules enthousiastes. On sort des lanternes en plein jour pour rechercher le leader « perdu » selon elles et par elles. On l'appelle « Papa bonheur ». Cela a suffi, sans que lui-même le démente, pour que les militants Fcbe proclament que l'ancien président conduira les listes du parti aux élections législatives de 2019. Ils ajoutent qu'il sera le prochain président de l'Assemblée nationale du Bénin.

Bien que le Président d'honneur du parti Union sociale libérale (Usl) Sébastien Germain Ajavon a dû prendre le chemin de l'exil, son image reste très ancrée dans le cœur de nombreux Béninois et Béninoises et le parti particulièrement actif organise de nombreuses réunions mobilisant chaque fois une foule dense et passionnée. L'électorat de l'Usl dit attendre les élections pour montrer au pouvoir ce qu'il est. Nicéphore Soglo fait des tournées à l'intérieur du pays et bénéficie toujours d'une grande sympathie auprès de nombreux Béninois et Béninoises.

Au dernier mois de l'année 2018, l'Union sociale libérale (Usl), les Forces cauris pour un Bénin émergent (Fcbe) sacrifient à l'exigence de se conformer aux nouvelles lois portant réforme du système partisan. A cette occasion, les Fcbe « avalent » dix-sept formations politiques pour constituer son bloc et renforcer une dimension qu'elles avaient déjà.

Le parti Restaurer l'espoir accomplira toutes les formalités pour se conformer aux termes des deux lois et accueillir en son sein entre autres le parti Rassemblement des démocrates libéraux pour la démocratie et le développement (Rdl- Vivoten).

▪ **L'exécutif et l'accélération de la nouvelle gouvernance du pouvoir de la rupture**

Les mouvements de l'opposition en 2018 irritent le gouvernement. Aussi accélère-t-il la mise en application d'une nouvelle gouvernance tournée vers les élections législatives, notamment à partir de juillet 2018, date de l'échec de la seconde tentative de révision de la Constitution. On a déjà suivi l'Assemblée nationale impliquée dans cette même

gouvernance à travers le Bloc de la majorité parlementaire, jouer sa partition.

Avant d'exposer les principaux actes et actions s'inscrivant dans la nouvelle gouvernance au Bénin, un texte du politologue Mathias Hounkpè décrit bien la situation de la démocratie au Bénin à partir d'avril 2016, date de l'arrivée au pouvoir de Patrice Talon. Le texte publié dans différents journaux de la place est reproduit dans l'encadré qui suit.

Encadré n°2.6 Passage d'une démocratie à un Etat de non-droit Mathias Hounkpè renseigne sur quelques stratégies utilisées pour bâillonner le peuple

La gestion d'un Etat n'est pas chose facile. Et chaque dirigeant a ses objectifs à atteindre dans l'exercice du pouvoir d'Etat. C'est ainsi que certains dirigeants une fois élus, pervertissent le système démocratique à la base de leur élection pour en faire un instrument taillé à leur mesure. A travers une contribution rendue publique, le politologue Mathias Hounkpè a abordé l'épineux problème du passage d'un système démocratique à celui autocratique. Lire ci-dessous, l'intégralité de sa contribution. Contribution de Mathias Hounkpè.

Mode d'emploi des autocrates des temps modernes

Au gré de mes lectures, je suis tombé, il y a quelques jours, sur le livre de Steven Levitsky et Daniel Ziblatt intitulé « *Comment meurent les démocraties* », publié chez Crown New-York en 2018. A la lecture de ce livre,

je ne peux m'empêcher de partager avec vous de larges extraits, ci-dessous que j'ai tirés des pages 77 à 96. L'ouvrage, tel un livre d'histoire, fourmille d'illustrations que les auteurs se sont procurées sur tous les continents pour étayer leurs affirmations.

Cet article, le premier, ne porte que sur l'une des manières par lesquelles les démocraties peuvent mourir, d'autres étant exposées dans le livre. En l'occurrence, il s'agit de la stratégie qu'ont utilisé et utilisent encore des gouvernants élus démocratiquement pour assassiner la démocratie de manière méthodique.

Je reviendrai prochainement sur d'autres aspects développés dans cet ouvrage. En ce qui concerne le présent papier, je précise que les ajouts venant de moi-même sont mis entre crochets, pour éviter toute confusion avec les propos des auteurs du livre.

« ... La méthode à laquelle recourent des leaders élus démocratiquement [pour miner, travestir, fausser, subvertir la démocratie] est simple mais subtile. Généralement, l'assaut contre la démocratie commence doucement [...] de manière presque imperceptible pour la plupart des citoyens [puisque] les élections s'organisent toujours, l'opposition est toujours représentée au Parlement et les journaux indépendants circulent encore.

L'érosion de la démocratie se fait par bribes, à petites touches successives, par de menues mesures [...] généralement prises sous un vernis légal puisqu'elles sont adoptées par le Parlement et jugées conformes à la constitution par la Juridiction constitutionnelle, sous

le couvert de la poursuite d'objectifs légitimes, parfois même louables, tels que la lutte contre la corruption, l'amélioration de la qualité de la démocratie, le renforcement de la sécurité de la nation, l'assainissement du processus électoral...

Afin de mieux comprendre comment fonctionne l'assaut contre la démocratie, il est utile d'imaginer un match de football. Afin de garantir la victoire, il faut commencer par contrôler l'arbitre, ensuite écarter au moins certains des meilleurs joueurs (stars) de l'autre équipe, enfin réécrire les règles du jeu afin de consolider les avantages acquis ...

[Voyons maintenant comment tout ceci peut s'appliquer en politique]

Dans les Etats modernes, il y a plusieurs institutions chargées de mener des investigations et de sanctionner les fautes [commises] aussi bien par les officiels que par les citoyens ordinaires. Il s'agit, entre autres, du système judiciaire, des organismes en charge de faire respecter les lois, des services de renseignement, du service des impôts, des autorités de régulation [...] Contrôler ces entités non seulement met le gouvernement à l'abri, mais encore lui offre un puissant moyen de faire appliquer la loi de manière sélective ... [Ce sont les arbitres !]

Une fois les arbitres sous contrôle, [l'on] peut maintenant se tourner vers les opposants. Les autocrates [de notre époque] n'éliminent pas toutes traces de dissidences [comme cela se faisait par le passé]. Plusieurs d'entre eux font l'effort de s'assurer que les acteurs-

clés, [c'est-à-dire] toutes personnes capables de mettre en difficultés le gouvernement, sont écartées, affaiblis ou achetés. Par acteurs-clés il faut entendre [ici, non seulement] les opposants politiques [mais encore] les hommes d'affaires qui financent l'opposition, les grands organes de presse et, dans certains cas, les leaders religieux ou [socio-]culturels qui jouissent d'une certaine stature morale publique.

Une fois les acteurs majeurs de l'opposition, les médias et les hommes d'affaires écartés ou achetés, l'opposition est complètement dégonflée, réduite à la portion congrue. L'on peut maintenant passer à la vitesse supérieure, c'est-à-dire changer les règles du jeu. Afin de consolider leur pouvoir, les autocrates des temps modernes lancent des réformes de la constitution, du système électoral et d'autres institutions de manière à désavantager ou affaiblir considérablement l'opposition ...

En contrôlant les arbitres, en affaiblissant les opposants et en changeant les règles du jeu, les leaders élus peuvent établir un avantage important - et permanent - sur leurs opposants. L'une des plus grandes ironies de cette manière dont meurent les démocraties est que la défense de la démocratie peut être utilisée comme prétexte pour l'anéantir ...

Extrait du Quotidien : « *L'Afrique en marche* », n° 274, mardi 23 octobre, 2018, p.4.

La gouvernance du pays après la seconde tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 va dans deux sens opposés.

Des mesures sociales sont proclamées en vue de la captation des électeurs visiblement hostiles au pouvoir comme le signifient différents sondages d'opinion et aussi les succès de l'opposition lors des réunions publiques depuis le début de cette année 2018. On commence même dès ce mois de juillet à exécuter certains de ces projets avant de les inscrire au budget de l'Etat pour 2019 qui sera voté par le parlement le 20 décembre 2018. La complémentarité entre les pouvoirs exécutif et législatif se poursuit sans faille.

L'autre sens est celui de la traque, l'intimidation, les arrestations des opposants. Les contrôles fiscaux des hommes d'affaires qui financent l'opposition ou sont hostiles au pouvoir. Les lois répressives prises entre-temps sont implémentées. La justice, celle constitutionnelle déjà sous contrôle tel que décrit au paragraphe précédent est instrumentalisée par la création d'une juridiction spéciale dans une quasi clandestinité et la promotion de juges aux ordres. Tous les hommes politiques pouvant rivaliser avec le parti présidentiel sont identifiés et inquiétés ou convoqués dans les centres de renseignements ou dans les commissariats de la police républicaine.

Quelles sont donc les mesures sociales mises en œuvre en cette fin de l'année 2018 ? On peut en dénombrer sept :

1. Lancement de la phase pilote du projet Assurance pour le renforcement du capital humain (Arch).

C'est en novembre que le pouvoir a commencé par agiter ce projet phare du Programme d'action du gouvernement. Le projet a pour objectif, la prise en charge des soins de santé des personnes vulnérables. Pour cette première phase, les

trois zones sanitaires identifiées sont celles d'Abomey-Calavi-Sô-Ava, Dassa -Zoumè-Glazoué et Djougou-Ouaké- Copargo.

2. Prise en charge des soins palliatifs reconnus comme droits de la personne

Ce sont des promesses qui sont faites à ce niveau : des maisons de soins palliatifs seront construites au dernier trimestre de 2018 dans les départements.

3. Le renforcement des programmes dites « Cantines scolaires »

Cette promesse est formulée par le gouvernement comme suit : « Dès la rentrée scolaire de septembre 2018, 1 600 écoles supplémentaires seront impactées par le programme des cantines scolaires pour porter le taux de couverture à 51% des écoles du Bénin. Ainsi plus d'un écolier sur deux aura droit au moins à un repas sain, riche et équilibré à l'école grâce au soutien renouvelé des partenaires techniques et financiers. Le programme est conduit actuellement avec l'assistance technique du Programme, alimentaire mondiale (Pam) qui fonctionne suivant une approche favorisant à terme le transfert de compétence à l'équipe nationale de pilotage de l'alimentation scolaire.⁷⁰ »

4. Un engagement de création de filières techniques à l'université devant accroître l'employabilité des jeunes.
5. L'application du décret n° 2011-505 du 5 août 2011 portant institution d'un coefficient de revalorisation des

⁷⁰- Extraits de la loi n°2018 du 28 décembre 2018 portant loi de finances pour la gestion 2019, Journal officiel de la République du Bénin numéro spécial n°bis du 3 janvier 2019.

indices de traitements des agents de l'Etat au profit des retraités du Fonds national des retraites du Bénin (Fnrb). En application de ce décret les mesures sont déjà prises qui sont (i) l'augmentation des pensions de 15% au profit des retraités des ministères et institutions de l'Etat, (ii) l'augmentation des pensions de 25% au profit des enseignants retraités de la maternelle, du primaire et du secondaire.

6. Développement de la politique de l'eau, source de vie à la portée de tous à l'horizon 2021.

Ici, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux des bassins sont en cours de réalisation à raison de cinq pour 2018. Il est promis que les activités liées à l'eau potable en milieu urbain et péri-urbain devraient conduire le pays à une couverture de 90% attendue à fin décembre 2018. Il en est de même de l'eau potable en milieu rural et semi urbain où l'engagement de l'Etat porte sur un taux de déserte de 70% pour 2018 et 79,1% en 2019. L'assainissement des eaux usées et excréta en milieu urbain tient également une place de choix dans les choix du gouvernement.

7. Une éradication durable du déficit énergétique au Bénin

Il y aura lieu de régler une fois pour de bon la problématique du déficit énergétique. Il est affirmé dans le document budgétaire l'engagement du gouvernement à endiguer le récurrent problème de défaut de couverture nationale en énergie électrique. Trois principaux pans de cette problématique sont pris en charge avec des engagements de résultats qui nourrissent l'espoir d'une fin durable du délestage électrique.

Ces sept points du programme du gouvernement appellent quelques observations.

Les documents portant ces divers projets et programmes sont contenus dans le projet de loi des finances de l'Etat pour l'année 2019 ; ils font un mélange des activités et engagements pour 2018 et 2019. Le caractère électoraliste de ces réalisations programmées pour le présent et l'avenir dans un document ne devant disposer que pour l'avenir, ne saurait échapper au lecteur attentionné.

Des engagements pris pour 2018 dans le budget de 2019 ne sont pas encore réalisés en août 2019 pour ce qui concerne l'eau et l'énergie électrique. Le délestage continue et la moitié du pays n'est pas encore pourvue en eau potable. Il est vrai que dans la situation de crise économique mondiale généralisée, il est difficile de mobiliser les fonds nécessaires pour ces actions de développement.

Peut-on considérer que les actions, les promesses et les engagements constituent l'aspect « carotte » au peuple de la nouvelle gouvernance ? Cela est difficile à croire, dans la mesure où, ce sont là des promesses électoralistes et qu'ils s'adressent aux peuples devant voter dans quelques mois. Pour les acteurs politiques, il n'y a jamais eu de trêve ou de politique de la carotte.

« Le bâton » va s'abattre sur les acteurs politiques de l'opposition ou présumés tels et sur leurs suppôts financiers et autres avec plus d'ardeur après le second échec de tentative de révision de la Constitution. Tout se passe exactement comme dans le schéma exposé par Mathias Hounkpè à partir

de l'ouvrage de Steven Levitsky et Daniel Ziblatt⁷¹. En ce mois de juillet 2018, le pouvoir est à la phase 3 du processus. La phase douce presque imperceptible est passée.

A présent, toutes les institutions sont sous le contrôle du chef de l'exécutif.

Le système judiciaire est maîtrisé dans les conditions décrites plus haut. La Cour constitutionnelle a été renouvelée avec une délocalisation du ministre de la justice de la rupture qui est proposé à ce poste par le pouvoir législatif. Il sera élu par ses pairs, Président de la haute juridiction constitutionnelle. Les premières décisions de cette sixième formation de la Cour ont été la remise en cause des décisions de la précédente Cour qui a siégé de 2013 à 2018. Dans tous les textes relatifs à l'ordre constitutionnel au Bénin, il est écrit : « une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. » (Article 124 de la Constitution du 11 décembre 1990).

Les services de renseignements, les services des impôts, les autorités de régulation dans divers domaines sont naturellement sous le contrôle hiérarchique du gouvernement qui en nomme les responsables ou tous les membres. La Commission électorale nationale autonome qui semble libre encore a reçu une visite de l'inspection des finances qui y a découvert des malversations et la mauvaise gestion portant

⁷¹ Levitsky Steven et Ziblatt Daniel, *Comment meurent les démocraties*, éd Crown, New-York, 2018.

sur des centaines de millions. Elle est sous pression. Les arbitres étant maîtrisés, on peut donc se tourner vers les opposants.

Il s'agit de s'assurer que les acteurs-clés, c'est-à-dire toutes personnes capables de mettre en difficultés l'atteinte de l'objectif d'avoir une large majorité à la prochaine Assemblée nationale, sont écartées, affaiblis, achetés ou éloignés. Par acteurs-clés, il faut entendre non seulement les opposants politiques mais encore les hommes d'affaires proches de l'opposition ou qui se permettent de critiquer le pouvoir. Les chefs de religions, les rois et les chefs traditionnels sont reçus par le chef de l'Etat. Certains leaders religieux acquis au nouveau départ se déclarent des protecteurs divins du pouvoir de la rupture.

En vérité, la poursuite des acteurs clés a commencé depuis un moment. On assistera à une formalisation de la traque de ceux-ci, après le premier échec de tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 en avril 2017 avec le vote des premières lois répressives par l'Assemblée nationale. En juillet 2018, la nouvelle gouvernance du pays partagée par les pouvoirs exécutif et législatif connaîtra une accélération sans précédent dans les conditions qui suivent.

▪ **Le gouvernement accélère la lutte contre la corruption**

La lutte contre la corruption commencera à l'Assemblée nationale par la demande de la levée de l'immunité à trois députés, tous membres de l'opposition parlementaire et ayant "mal voté" le 4 mars 2017. Cette lutte contre la corruption engagée dans ces conditions semble bien sélective, puisqu'elle s'adresse seulement aux opposants n'ayant pas voté pour la

révision de la Constitution ou n'ayant pas fait acte d'allégeance au pouvoir du nouveau départ. La presse dénonce le cas d'un député du Bmp qui est rattrapé par une série de scandales de détournement, de corruption et de népotisme alors qu'il était maire d'une ville à l'ouest du pays. On cite aussi bien d'autres députés de la mouvance qui trainent des ardoises et des casseroles sans être inquiétés. Il y a une accélération du dossier de demande de levée d'immunité parlementaire à partir de juillet 2018.

La séance plénière de l'Assemblée nationale du mardi 24 juillet 2018 connaît des trois cas des députés Idrissou Bako, Valentin Djèntonin et Atao Hinnouho dont les dossiers sont devant les députés depuis février 2018 comme déjà vu plus haut. Le vote pour la levée de l'immunité des trois a été acté dans l'après-midi du même jour. Pour les deux premiers cités, les conclusions des rapports de la Commission spéciale seront réservées, n'empêche, les votes seront pour les trois députés respectivement pour Valentin Djèntonin de 58 voix pour la levée, 17 contre et zéro abstention, pour Idrissou Bako, 59 pour, 18 contre et 1 abstention et pour Mohamed Atao Hinnouho, 60 voix pour, 17 contre et 1 abstention. Un extrait du rapport Gbian est publié en annexe.

La liste des députés dont le gouvernement demande la levée de l'immunité s'allonge le 30 juillet 2018. Deux autres députés tous de la minorité parlementaire et membres des Fcbe sont cités alors. Ils ont noms Dossou Simplicie Codjo et Yaya Garba : l'un a été ministre sous le pouvoir de Boni Yayi et l'autre directeur général dans un ministère. Il est reproché la gestion d'une somme de 350 millions de francs cfa destinée

aux agents de la police nationale par Dossou Simplicie Codjo alors qu'il était ministre de l'intérieur. On reproche à Yaya Garba l'organisation de concours frauduleux : il était alors directeur général au ministère de la fonction publique. La liste s'allongera encore le 7 septembre 2018, sans perdre sa spécificité de ne porter que des membres du parti Fcbe ou assimilé. Cette fois-ci, c'est la demande d'autorisation de poursuite de Komi Koutché⁷², l'ancien ministre des Finances et de l'économie que le Procureur général de la Cour d'appel de Cotonou adresse au Président de l'Assemblée nationale. Il est question d'une affaire qualifiée « d'enrichissement illicite et de blanchiment de capitaux, consécutive à un prétendu vol de huit cent millions de francs cfa au domicile du mis en cause. »

Les demandes de levée d'immunité parlementaire et les autorisations de poursuite seront étudiées avec une nouvelle célérité suite au deuxième rejet de tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990. La commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme avec une formation spéciale dirigée par le deuxième vice-président du Bureau, Robert Gbian se hâte désormais. La deuxième séance de l'Assemblée nationale en vue de l'examen de cinq cas de demande d'autorisation de poursuite d'anciens ministres aura lieu le 10 septembre 2018. Sont mis en cause devant le procureur général, les nommés Komi Koutché, Aboubacar Yaya, Valentin Agossou Djénontin, Fatoumata Amadou Djibril et Codjo Simplicie Dossou. Le lecteur attentif constatera ce jour que le nom de Valentin Djénontin dont l'Assemblée nationale

⁷²: On se souviendra qu'au début du présent ouvrage, Komi Koutché a été le challenger du Président Adrien Houngbédji lors de l'élection du Bureau de la septième législature. Il a été alors distancé d'une seule voix par l'actuel président de l'Assemblée nationale. Agé de quarante ans, on lui prête dans la presse un destin national. Il est membre du parti Fcbe et du bureau exécutif.

a déjà levé l'immunité parlementaire le 24 juillet revient, par contre celui de Yaya Garba disparaît. Il sera donné comme explication que Valentin Djènontin est revenu devant ses pairs parce qu'il lui est reproché des faits survenus alors qu'il était ministre ; c'est une demande d'autorisation de poursuite que l'Assemblée nationale devait produire pour le Procureur général devant la Cour d'appel de Cotonou. Quant à Yaya Garba, c'est à tort et par erreur que son nom avait été cité. Le ministre concerné est l'ancien ministre chargé de la fonction publique Aboubacar Yaya dont le nom remplace celui de Yaya Garba. Une fois encore, force est de constater que les cinq personnes citées sont tous des anciens ministres de Boni Yayi, demeurées fidèles au parti Fcbe et en sont des responsables à divers niveaux.

Le 10 septembre 2018, lorsque les dossiers des cinq anciens ministres sont appelés en séance plénière du parlement par le Président Adrien Houngbédji, les débats ne purent prospérer. En effet, à l'ouverture de ce point de l'ordre du jour, le président de l'Assemblée déclare : *« après le dépôt du rapport de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme, j'ai reçu le 5 septembre 2018 une lettre des avocats de l'ancien ministre Komi Koutché. Cette lettre qui concerne la poursuite dirigée contre l'ancien ministre Komi Koutché est annexée de certaines pièces. Après l'examen de cette lettre et des pièces qui y sont jointes, on peut dire qu'elles contiennent des éléments dont la Commission n'a pas eu connaissance au moment où elle a débattu et fait son rapport. Cette lettre et ces pièces peuvent constituer ce que nous appelons dans notre jargon "des éléments nouveaux" de nature à influencer ou pas la décision de la Commission. Je suis donc obligé de verser*

cette lettre et ces pièces à la Commission en lui demandant de se réunir à nouveau pour statuer en connaissance de cause. » Puis, il ajoute : « nous ne pourrions donc pas aborder ce dossier aujourd'hui. Nous pourrions aborder les autres puisque ce n'est pas un seul dossier. C'est plusieurs dossiers. Mais pour une bonne administration de nos débats, il serait préférable que nous abordions tous ces dossiers le même jour ; ce qui fait que je vais renvoyer l'examen des dossiers de poursuite à un autre jour... »

Après que le député Barthélémy Kassa⁷³ eut cité le règlement intérieur de l'Assemblée nationale pour montrer que nulle part, il n'y est écrit que les députés doivent recevoir des présumés mis en cause des explications préalables au sein de la Commission, le Président Adrien Houngbédji lui répond tout simplement « *qu'il ne peut recevoir quelque chose et le garder par devers lui et faire comme s'il n'avait rien reçu. La commission prendra ses responsabilités* ». Conclura-t-il.

Trois jours plus tard, les cinq dossiers seront rouverts en plénière pour les résultats suivants après des débats opposant les mouvanciers et la minorité parlementaire. Pour les députés du Bloc de la majorité parlementaire (Bmp), l'argument principal développé est qu'il faut que les personnes mises en cause aillent se défendre devant la justice.

La demande de poursuite de Komi Koutché sera rejetée toutefois par 78 voix sur 81 votants. Aboubacar Yaya devra aller répondre devant le procureur puis la Haute Cour de justice avec 60 voix pour, 21 contre et zéro abstention. Il en

⁷³ Voir supra sur le refus de la levée de l'immunité de ce député élu Fcbe en 2015.

sera de même pour Valentin Djènontin et Fatimata Amadou Djibril avec 57 voix pour, 24 contre et zéro abstention. Simplicie Dossou Codjo avec 59 voix pour, 22 contre et zéro abstention est envoyé devant le Procureur général.

Pour conclure sur les demandes de levée d'immunité des députés et celles d'autorisation de poursuite des anciens ministres, on peut emprunter un extrait d'une déclaration devant le parlement de Rosine Vieyra Soglo. Le 29 décembre 2018, elle est de retour à l'hémicycle après une longue période de maladie au cours de laquelle elle a été admise dans un hôpital parisien. Après avoir stigmatisé les lois votées sans consensus par ses collègues du Bmp, elle prédit que « la septième législature va se terminer dans " la honte, le désastre, l'amertume et la haine". Les députés en dépit de leurs divergences et appartenances politiques ont toujours été solidaires » soutient-elle. Puis elle ajoute que « les loups ne se mangent pas entre eux. » Elle trouve qu'il est criminel de la part de la législature d'abandonner et de livrer certains de leurs collègues à la justice aveuglement⁷⁴. »

- La traque des maires et des conseils communaux et municipaux a commencé bien plus tôt ; presque au même moment que la déstabilisation des partis n'ayant pas adhéré à la politique du nouveau départ. Pour les mairies, la tactique consiste pour le pouvoir à rendre hostile au maire élu, une majorité de conseillers acquis au gouvernement. L'alinéa deux de l'article 289 du Code électoral de la République du Bénin qui dispose que « *le candidat aux fonctions de maire doit provenir de la liste ayant obtenu la majorité absolue des*

⁷⁴ Source : quotidien *La Dépêche*, n° 0401, mercredi 31 octobre, 2018, p. 12.

conseillers », est violé sans aucune crainte d'une décision de la Cour suprême, compétente en la matière d'invalider une telle élection. Toutes les institutions étant sous contrôle, la haute juridiction judiciaire jouera sa partition le moment venu. Ainsi fut conquise dès 2016 la mairie de Parakou. Un élu proche du chef de l'Etat est propulsé à la tête de la municipalité des Kobourou. Dans les mêmes conditions, Séverin Adjovi partira au second assaut de la mairie de Ouidah. Pour Cotonou, on eut recours à une procédure plus brutale et plus rapide.

Le maire de Cotonou, Léhady Vinagnon Soglo et ses adjoints sont invités à une séance d'audition sur « la situation de la mairie » par le truculent préfet du Littoral, Modeste Toboula, autorité de tutelle. La séance débute ce vendredi 28 juillet aux environs de 10 heures.

Les rapports du maire et du préfet sont connus pour être tendus depuis plusieurs mois. Certains y voient la main du pouvoir qui, en un an, a envoyé quatre missions d'audit à la mairie de Cotonou. Léhady Soglo vient d'être destitué de la présidence du parti La Renaissance du Bénin en juin par une dissidence de cadres conduite par Abraham Zinzindohoué. Le contentieux qui s'en est suivi est encore pendant devant la justice.

Aux termes de l'article 53 de la loi portant organisation des communes en République du Bénin, une majorité des 2/3 des conseillers est requise pour destituer le maire. Cependant, sans engager une procédure de vote, à la fin de l'audition, sans donner la parole au maire pour sa défense face aux faits qui lui sont reprochés, le préfet Toboula établit un rapport qu'il adresse au ministre chargé de la décentralisation, Barnabé Dassigli. Celui-ci signe aussitôt le décret de suspension. « Je

vous confirme que le maire de Cotonou, Léhady Soglo, est suspendu de ses fonctions pour une durée de deux mois », se réjouira Modeste Toboula dès l'après-midi à 16 heures.

Le même jour, en début de soirée, une opération de perquisition est conduite au domicile du maire suspendu par une équipe d'officiers de police judiciaire qui, sans doute, devait procéder aussi à son arrestation. Elle est accueillie par de nombreux militants et militantes de la Renaissance du Bénin qui alertés se sont précipités sur les lieux. Ils ont été rejoints plus tard par les leaders politiques tels Sébastien Ajavon, Séverin Adjovi, Eugène Azatassou, Candide Azannai, Rosine et Nicéphore Soglo ainsi que les avocats de Léhady en les personnes de Maîtres Robert Dossou, Sadikou Alao et Alfred Bocovo. Face à la détermination, la résistance et la pression populaire, les forces de l'ordre ont dû battre en retraite sans avoir pu opérer la perquisition. Elles quitteront le quartier en y laissant un fort contingent de policiers.

Le lendemain, tôt le matin, une équipe d'officiers de police judiciaire encadrée par un détachement militaire viendra effectuer la perquisition. Le mercredi suivant, le gouvernement réuni en conseil des ministres prend la décision de la révocation de l'ancien maire. On ne le verra plus à Cotonou. Il a pris le chemin de l'exil.

Entre 2016 et 2018, le pouvoir se lancera à l'assaut d'une dizaine de mairies en vue de changer les majorités, destituer le maire et élire un nouveau maire acquis au nouveau départ et au Programme d'actions du gouvernement. Aucun des départements administratifs du Bénin n'est épargné. Dans la région nord du pays, on destitue des maires élus Fcbe, dans

le Mono, département situé à l'ouest de Cotonou, ce sont des édiles restés fidèles à Sébastien Ajavon qui sont remplacés. A Bonou, dans le département de l'Ouémé, il a fallu la même année s'y prendre par trois fois avec autant de destitution pour obtenir le "bon maire".⁷⁵

- Le modus operandi pour la division des grands partis politiques est différent. Seront attaqués successivement le Parti social-démocrate où le président Bruno Amoussou a passé la main à Emmanuel Golou depuis quelques années. Le landernau politique sait que Golou ne regarde pas du côté du pouvoir de la rupture. Il est resté proche de Sébastien Ajavon que son parti avait appelé à choisir lors de l'élection présidentielle de mars 2016 au premier tour.

Tout a commencé à l'issue d'une rencontre du 23 février 2017. Les trois vice-présidents du parti ont saisi le président Emmanuel Golou par exploit d'huissier pour lui rappeler la mise en œuvre des décisions du Bureau politique national. Les dissidents dénoncent la gestion solidaire du parti par le président par des prises de décisions personnelles. Conduits par Clément Houinou Ebo, un des vice-présidents, ils saisissent le tribunal de Cotonou. Ils sont autorisés par jugement avant-dire-droit à organiser un congrès. Ils tiennent le congrès et y élisent un nouveau président. Quelques mois plus tard, la justice béninoise donne gain de cause à l'aile Ebo du Psc scellant ainsi apparemment le sort du président Emmanuel Golou. Ce dernier va en appel et plus tard en cassation devant la Cour suprême.

⁷⁵ A propos des destitutions des maires, on lira avec intérêt, l'ouvrage de Claude Cossi Djankaki, *La destitution des maires au Bénin : une pratique à géométrie variable ?* Autoédition, 2018.

Avec une lettre du ministre de l'intérieur en date du 18 juillet 2017 rappelant que Clément Houinou Ebo est le président du Psd, on peut considérer que le parti de Bruno Amoussou est rentré dans les rangs.

L'attaque contre le parti La Renaissance du Bénin pourrait prêter à sourire si on n'obtient pas les informations inédites sur les intentions des dissidents. Ce sont les cadres du parti de Rosine Soglo⁷⁶ qui se soulèvent contre le président Léhady Vinagnon Soglo. Plutôt que d'aller créer un parti eu égard à leur nombre et leur profession de foi, les frondeurs comme certains les appellent choisissent d'exclure seulement Léhady Soglo de la tête du parti et de garder son père Nicéphore et sa mère Rosine comme présidents d'honneur et surtout de garder le nom de Renaissance du Bénin. En réponse à la question de savoir pourquoi cet attachement à ce nom, l'explication reçue est que le nom Renaissance du Bénin est particulièrement porteur dans tout le pays et plus particulièrement dans l'espace fon à Cotonou, dans le Zou et même à Parakou etc. Les deux partis se retrouvent bien vite devant le tribunal de première instance de Cotonou. La Rb a désormais deux ailes : l'aile Zinzindohoué et l'aile Soglo.

Alors que la Renaissance du Bénin, aile Zinzindohoué a intégré le Bloc puis l'Union progressiste en juillet et en décembre 2018, son président est élu membre de la direction du nouveau parti, on s'étonnera de voir le tribunal donner gain de cause aux dissidents le 6 mars 2019. Les juristes qui pouvaient penser que la disparition juridique de l'une des parties au

⁷⁶ Voir Afize D. Adamon, *Les élections législatives du 26 avril 2015 au Bénin*, à propos des conditions de la création de la RB en juillet, 1992, pp. 120-124.

procès éteindrait la cause ont eu tort. La Rb aile Zinzindohoué demeure toujours propriétaire du parti de Rosine Soglo avec le nom, les armoiries, les slogans etc. C'est comme si l'Union progressiste n'a jamais "avalé" la RB. Comprenne qui pourra la décision du juge du tribunal de première instance de Cotonou.

Est-ce parce que le Parti du renouveau démocratique (Prd) de Me Adrien Houngbédji est membre de la mouvance que l'attaque contre ce parti a emprunté une démarche plus feutrée. Très vite, trois députés Prd les Honorables Augustin Ahouanvoébla, Badirou Aguémon et Paulin Gbénou se rapprochent du bloc progressiste. Augustin Ahouanvoébla est et demeure le président du Groupe parlementaire Prd à l'Assemblée nationale jusqu'à la fin du mandat. Entre temps, les trois députés qui n'ont jamais présenté leur démission à leur parti fondent le parti Forces Unies pour le Progrès (Fup), avec quelques élus Prd au niveau local et des militants. Le Fup intégrera le Bloc puis l'Union progressiste en décembre 2018. Les trois députés seront élus au bureau provisoire de l'Union présidée par Bruno Amoussou.

La méthode de déstabilisation des partis d'opposition prend une autre forme pour ce qui concerne le Parti de la libération du peuple : on ne s'en prend pas au parti mais systématiquement à son président Léonce Houngbédji. Jeune⁷⁷ et fidèle de l'ancien président Boni Yayi, il a créé son parti en août 2016 et s'inscrit dès ce moment comme un leader d'avant-garde de l'opposition non parlementaire. Dès ce moment, le président du Plp est soumis à une traque systématique des services

⁷⁷: Léonce Houngbadji a 31 ans en 2016.

de renseignements. Il reçoit des menaces de mort après la publication d'un ouvrage au vitriol⁷⁸ démontant le système du nouveau départ et montrant que le pays est mis en coupe réglé par un clan de famille et d'amis du chef de l'Etat. Lorsqu'il se plaint au Procureur près le tribunal des menaces de mort et des tentatives d'enlèvement, celui-ci ne daigne pas ouvrir un dossier. Les menaces et la persécution devenant chaque jour plus précises, Léonce Houngbadji suivant les conseils de ses amis, a dû prendre le chemin de l'exil à la fin de 2018. Avant cela, il a milité activement contre le pouvoir du nouveau départ au sein de diverses organisations de résistance telles le Front pour le salut patriotique, le Pôle unifié des jeunes de l'opposition (Pujo) dont il fut le coordonnateur national. Il est présent à toutes les manifestations de l'opposition et y délivre des messages dénonçant le pouvoir ainsi que le Programme d'actions du gouvernement. Les discours prononcés par lui au congrès constitutif du parti Fcbe en février 2018 ont été publiés dans la plupart des quotidiens de Cotonou sans qu'on puisse dire si ces journaux adhèrent aux idées du jeune leader.

- Les missions d'audits dans les entreprises publiques et les institutions de la République

Dès son installation en 2016, le pouvoir envoie légitimement des missions d'audit dans diverses entreprises publiques. L'application des résultats connaîtront une accélération à partir du deuxième semestre avec la création et mise en fonctionnement de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet). Dès le départ des critiques sont faites contre ces audits dont les cabinets exécutants

⁷⁸ Bénin : *Le Casse du siècle*, mars, 2018.

sont choisis sans appel d'offres. Par ailleurs, les rapports des missions sont adressés au gouvernement qui en séance de conseil des ministres en traite et pose les incriminations de citoyens avant d'envoyer les dossiers devant les tribunaux. On soutient aussi que ces missions n'écoutent pas les mis en cause au cours des audits.

Ainsi, ce sont les rapports de mission à la Société nationale pour le développement de la production agricole (Sonapra) qui ont conduit à la demande de poursuite de Valentin Djènon tin décrite ci-dessus et la demande de levée de l'immunité parlementaire d'Idrissou Bako. Il en sera de même pour le rapport relatif à la première plainte contre Komi Koutché : le rapport de la mission au Fonds national de microfinance (Fnm) a été le fondement de la saisine du tribunal de première instance de Cotonou par le gouvernement. On peut aussi évoquer l'audit à la Caisse nationale de sécurité sociale. Après que le gouvernement a posé l'incrimination et qualifié l'infraction en conseil des ministres, le rapport conduira à la poursuite de Laurent Mètongnon, syndicaliste reconnu comme appartenant à l'opposition et ses co-accusés dont Saliou Youssao Aboudou qui a la particularité d'avoir été candidat à l'élection présidentielle de mars 2016.

La Cour constitutionnelle saisie de douze différents recours relativement à ce qu'il est désormais appelé « affaire Mètongnon » ou « affaire Cnss/ Bibe » décide que « le compte rendu du Conseil des ministres n°36/2017/pr/sgg/cm/oj/ord du 2 novembre 2017 en son point 2.4.2 relatif au rapport de vérification de versement des commissions occultes à des dirigeants de la Caisse nationale de sécurité sociale est contraire à la Constitution. » La lecture des dispositifs de la décision établit

qu'il est reproché au gouvernement « *de ne pas s'être assuré que les personnes mises en cause ont été entendues au cours des investigations conduites par la Commission bancaire de l'Umoa et l'Inspection générale des finances (Igf) et de n'avoir pas pris la précaution de recueillir leurs observations sur les faits qui leur sont reprochés avant d'entreprendre contre elles des poursuites judiciaires appropriées. Il est en définitive dit que le gouvernement n'a pas respecté le principe fondamental du contradictoire et le respect des droits de la défense.* »

Le troisième audit conduit dans la même forme à savoir qu'il est commandité sans appel d'offres par le gouvernement, le travail se fait sans écouter les mis en cause, le rapport est adressé au gouvernement. Le conseil des ministres proclame des résultats, pose les incriminations et désigne nommément les désormais « coupables. »

Le 27 juillet 2016, l'audit de la filière des véhicules d'occasion fait l'objet d'une étude en conseil des ministres. Après le constat de mauvaise gestion de la filière, le conseil des ministres affirme par la voix de son porte-parole qu'il y a eu de nombreux dysfonctionnements dans l'organisation de la filière et dans la gestion des redevances liées. Au banc des accusés devant le conseil des ministres, la Segub, structure mandatée par l'Etat à partir de 2012 pour encaisser les frais d'enlèvement des frais des véhicules. Le conseil des ministres « *instruit le ministre de l'économie et des finances et le Garde des sceaux ministre de la justice aux fins de transmettre le rapport au pouvoir judiciaire pour les suites qu'il conviendra de donner.* »

Les audits se sont poursuivis auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste

(Arcep) et plus tard de la Commission électorale nationale autonome. Des irrégularités sont relevées partout. Cependant pour les deux structures citées, les dossiers n'ont pas encore débouché sur le palais de justice.

Parce que bien d'observateurs s'interrogent sur la période choisie pour le début des audits, le président de la République est monté au créneau pour expliquer les raisons qui fondent la période d'audit sur la gouvernance dans la filière véhicules d'occasion du précédent pouvoir. « La période 2012 à 2016 déclare-t-il n'est pas par intérêt. Il y a des indices qui orientent sur la nature de l'audit. Puis, il assure que l'audit n'est dirigé contre personne. On ne vise pas une personne. Tout le monde sait qu'il y a une gestion grave du secteur des véhicules d'occasions, conclut-il. »

Il est vrai que l'opposition faisait remarquer que tous les audits partent de 2012, date de la disgrâce de Patrice Talon auprès du pouvoir de Boni Yayi et de son départ en exil forcé.

Les audits se poursuivent jusqu' à ce jour dans divers secteurs de l'économie. La seule nouveauté est que les comptes rendus ne sont plus faits publiquement comme au commencement.

- **Les menaces sur les opérateurs économiques, opposants ou considérés comme tels, les anciens directeurs d'entreprises publiques.**

Les hommes d'affaires sont des acteurs clés pour les élections. Surtout lorsqu'ils sont de l'opposition et sont visibles en tant que tels ou sont des "financiers" occultes de l'opposition. Ainsi s'explique les poursuites et l'émission d'un mandat d'arrêt

international auprès d'Interpol du sieur Kikissagbé Godonou Bernard connu dans le pays sous ses initiales KGB. C'est à la fin mai 2018 que KGB a été interpellé à Lomé, capitale du Togo, en exécution d'un mandat d'arrêt international. Les quotidiens béninois qui traitent de l'évènement soutiennent qu'il serait poursuivi par les autorités compétentes béninoises pour des faits d'escroquerie en bande organisée. Ils ajoutent qu'une perquisition effectuée à son domicile cotonnois le 23 avril avait abouti à la découverte de faux bijoux et de plusieurs documents administratifs dont des vrais-faux passeports diplomatiques et plusieurs centaines de millions de francs cfa en liquide.

Depuis son extradition spectaculaire par la frontière terrestre entre les deux pays à la mi-juillet 2018 et son incarcération à la prison de Misséréte dans la proche banlieue de Porto-Novo, jusqu'à ce jour ni le gouvernement, ni les autorités judiciaires ne parleront plus de KGB.

On a pu lire dans une certaine presse que le sieur Bernard Godonou Kikissagbé qui serait originaire d'Adjarra, commune située à six kilomètres de Porto-Novo serait à la tête de plusieurs sociétés de droit béninois dont Cnds sarl, Ngca sarl ou encore Signature Trading llc. Il est dit-on ami et proche des plusieurs acteurs politiques dont notamment Candide Azannai dont il serait un des financiers occultes.

C'est peut-être de ce côté qu'il faille chercher la cause de son embastillement sans aucune explication officielle depuis plus d'une année.

A la fin de l'année 2017, la société de téléphonie mobile Glo mobile services Bénin, filiale de Globalcom se voit retirer sa

licence et par là l'agrément de télécommunication au Bénin par l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste du Bénin (Arcep Bénin). La société de droit nigérian installée au Bénin depuis 2007 appartient à l'homme d'affaires nigérian Mike A. Ishola Adenuga fondateur de Globalcom. Sa filiale au Bénin qui contrôlait alors un peu plus de 10% du marché de la téléphonie mobile et employait plus de 30 000 personnes est interdite de communication du jour au lendemain. L'Arcep soutient que c'est parce que la société n'a pas voulu accepter les conditions de renouvellement posées par le gouvernement du Bénin que les négociations entre les deux parties ont échoué. Parmi les acteurs politiques du Bénin et du Nigeria, d'aucuns soutiennent que Mike Adenuga aurait été victime de son amitié avec un ancien ministre de Patrice Talon qui a choisi de démissionner du gouvernement et de passer à l'opposition.

Deux députés ayant voté le 4 avril 2017 contre la révision de la Constitution et qui sont des hommes d'affaires, seront « retournés » au Parlement. Le 5 juillet 2018 lors de la seconde tentative de révision de la Constitution, ils se retrouvent du côté de la majorité parlementaire. Cette fois-ci, ils voteront dans le bon sens ; ils n'appartiennent plus à la minorité parlementaire. Désormais, membres de la mouvance présidentielle, ils voteront toutes les lois des réformes et seront positionnés pour les élections législatives à venir.

Sébastien Ajavon⁷⁹ cité devant le tribunal de Cotonou reviendra devant les juges d'une Cour nouvellement créée en juillet 2018. Ce cas sera donc étudié dans un prochain

⁷⁹ Voir supra, encadré n°2.4 page ci-dessus.

paragraphe traitant de l'utilisation des lois réformées par le gouvernement au cours du deuxième semestre de l'année 2018.

- L'utilisation des lois « ready-made » par le gouvernement
 - a) La loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin

La loi citée ci-dessus est le produit d'une des douze propositions de lois déposées par quarante-huit députés au cours de la session plénière de l'Assemblée nationale à Porto-Novo le 23 février 2017. Après qu'elle fut adoptée par les députés puis validée par la Cour constitutionnelle, elle sera promulguée par le chef de l'Etat le 20 avril 2018. Elle comporte six-cent-quarante-sept articles et est publiée au *Journal officiel de la République du Bénin*.⁸⁰

Quand ce texte entre en application dans les tribunaux, très peu de Béninois en connaît le contenu. Cette loi est une des moins contestées par rapport à d'autres de la même période au moment de son vote au parlement. Elle a été adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés, le 13 juin 2017. Elle est particulièrement répressive comme les lignes à venir le montreront.

L'initiative de Nikki qui fut la première du genre au Bénin est le résultat d'une rencontre politique des mouvements de jeunes de six départements du nord et du moyen nord du pays. Ces jeunes réunis le 8 septembre 2018 dans la cité des Sina Booko, Nikki proviennent des départements de l'Alibori, du

⁸⁰- Journal officiel de la République du Bénin, Porto-Novo, numéro spécial 09 bis, 2 mai, 2018, pp.1-123.

Borgou, de l'Atacora, de la Donga et des Collines. A l'issue de la réunion, ils font lire par leur porte-parole Sabi Sira Korogoné un communiqué intitulé « « Initiative de Nikki. » Le communiqué n'est pas tendre pour le pouvoir de la rupture. En voici un extrait : « Nous (les jeunes contestataires) avons examiné avec beaucoup d'attention la situation politique nationale. Au regard du contenu des différentes communications présentées, tout semble confirmer que l'histoire bégaie (...) Nous avons ensuite, à travers les échanges, découvert avec stupeur l'état de délabrement avancé de l'édifice démocratique national. Secteur par secteur et avec fort détails et statistiques, l'étendue et la profondeur par le régime de la rupture des acquis du peuple, obtenus au prix de hautes luttes ont été exposées : économie, société, politique, culture, environnement, genre ou plus spécifiquement le pouvoir d'achat, la dette du pays, la santé, l'éducation, l'emploi des jeunes, l'agriculture, la régionalisation du pouvoir politique et judiciaire, etc. tout a été scruté. Dans cet exercice, nous avons parcouru, les 45 projets phare du fameux PAG pour n'en décompter que 3 pour tout le septentrion. »

Le communiqué poursuit : « ... Nous dénonçons avec véhémence les cas d'acharnement orchestré contre Idrissou Bako, contre Komi Koutché, pour ne citer que ces deux cas qui crèvent l'œil.

Nous sommes à la limite du tolérable : la jeunesse du nord répliquera à toute tentative d'arrestation de ces dignes fils par tous les moyens dans un Etat où la justice prend le manteau d'un fauve qui ne dévore que les ressortissants d'une région (...) Nous avons choisi de prendre nos responsabilités pour arrêter la saignée ; la jeunesse militante du nord dit non à l'imposture.

Parce que nous sommes entraînés sur un terrain qui n'a jamais été notre choix, nous sommes venus à Nikki et avons pris une décision unique mais avant, allez aussi lui dire que la jeunesse du septentrion n'a plus peur. On ne peut plus attendre : place à l'action après la réflexion. Ecrivons une nouvelle page de lutte comme nous l'ont déjà prouvé nos aînés héros des luttes passées. »

L'initiative de Nikki eut trois conséquences immédiates : (i) le pouvoir convoque à Cotonou le maire de Nikki qui a accordé aux congressistes l'occupation d'une salle publique et le commissaire de police de Nikki est relevé de ses fonctions, (ii) un mandat d'arrêt est lancé par l'autorité judiciaire compétente contre le porte-parole du regroupement. (iii) Les « initiatives » de mouvements de jeunes naissent spontanément un peu partout dans le pays, cette fois-ci au sud avec les mêmes constats généraux que celle de Nikki, les mêmes déterminations à lutter contre le pouvoir. Aussi le pouvoir à travers les forces de police s'emploie-il à empêcher le développement des initiatives de Ouidah, de Porto-Novo, de Parakou, de Dassa-Zoumé etc., annoncées par les mouvements de jeunes.

Le porte-parole de l'initiative de Nikki sera interpellé par les éléments de l'Office central de répression de la cybercriminalité (Ocrc) le vendredi 28 septembre 2018. Quelles sont les véritables raisons de cette arrestation ?

Un communiqué de presse rendu public par le parquet de Cotonou précise que Sabi Sira Korogoné était recherché pour répondre des faits « *d'incitation à la haine et à la violence, incitation à la rébellion, injures avec motivation raciste* » diffusés sur les réseaux sociaux. « *Le porte-parole de l'initiative de Nikki*

*est depuis son interpellation, écouté par les officiers de police judiciaire dans les locaux de l'OCRC», poursuit le communiqué qui rappelle que les faits reprochés à Sabi Sira Korogoné sont prévus et punis par les articles 551 et suivants de la loi 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin. Le tribunal siège dès le 2 octobre 2018 et le condamne à douze mois d'emprisonnement conformément à la demande du parquet. La Cour d'appel de Cotonou saisie réduira sa peine à huit mois. Des avocats ayant cherché à savoir pourquoi un délit commis à Nikki, qui a un tribunal compétent *ratione loci* et que l'intimé habite Abomey-Calavi qui dispose également d'un tribunal est amené devant le tribunal de Cotonou ! Les juges répondent que ce sont les propos tenus qui sont poursuivis. Tout le monde connaît la magie des ondes qui permet de répandre toutes les informations sur tout le Bénin en temps réel et au-delà.*

En application des articles 551 et suivants de la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin, une poursuite tous azimuts sera déclenchée contre les activistes contestataires utilisant les réseaux pour s'exprimer.

L'Office central de répression de la cybercriminalité est le bras armé de la justice pour la recherche et l'arrestation des utilisateurs du web pour critiquer le pouvoir. Les méthodes de l'Office vont de la convocation des prévenus, à l'interpellation en tous lieux. Ainsi certains jeunes sont arrêtés au tribunal où ils sont venus suivre le procès de leurs amis. Ils sont conduits directement en prison puis libérés quelques jours plus tard sous caution. D'autres sont interpellés en pleine rue, le jour comme la nuit au cours d'opérations qui pourraient être assimilées à des enlèvements. En effet, alors que le jeune activiste évolue dans

la rue soit en marchant soit sur une moto, un véhicule banalisé de la police s'arrête à son niveau deux agents de police bien formés descendent pour le pousser dans leur voiture. Là, ils l'encadrent et le menottent et le tour est joué. Pour le cas où le recherché est à moto, la moto est abandonnée sur place et à la merci du premier voleur. A moins qu'une bonne âme s'en fasse le gardien jusqu'au retour du jeune blogueur. Un des responsables de l' « *Initiative de Cotonou* » a été « enlevé » dans ces conditions.

Deux cas de personnes interpellées par l'Ocrc méritent d'être exposés parce qu'ils ressortent de la loi portant code du numérique et que visiblement, il y a une politisation des dossiers dans les deux cas.

- L'interpellation de Loth Houénou à la frontière bénino-togolaise un samedi du mois d'octobre 2018. Il est vrai qu'il était convoqué par l'Ocrc. On lui reproche des propos tenus au cours d'une conférence et qui sont diffusés sur les réseaux sociaux le 12 octobre à Cotonou.

Loth Houénou jusque-là avait été un ferme soutien du président Talon à travers son parti de jeunes le Parti des valeurs républicaines (Pvr). Au point où entretemps pour défendre son leader, il avait pourfendu violemment Sébastien Ajavon. Celui-ci avait alors introduit contre lui au parquet de Cotonou une plainte qui n'avait pas prospéré.

Cependant ce 13 octobre 2018 lors de la conférence de presse, Loth et ses compagnons semblent retourner leur veste puisqu'ils dénoncent la mainmise du gouvernement sur le parlement et s'en prennent au nouveau code électoral qui

serait selon eux, la consécration du pouvoir de l'argent pour la participation aux élections législatives et présidentielles. Ils ont critiqué enfin la désorganisation de l'économie du Bénin avec des exonérations fantaisistes et la misère du peuple.

Lorsque le tribunal siège le mardi 16, Loth Houénou est condamné à deux ans de prison pour diffamation du président Sébastien Ajavon absent au procès. Les propos de la conférence de presse du 13 octobre ne sont nullement évoqués. Cet hommage du vice à la vertu fait par le tribunal étonnera plus d'un.

- Convocation de Bertin Koovi par l'Office central de répression de la cybercriminalité

Bertin Koovi n'est pas un inconnu dans le paysage politique béninois. Candidat à l'élection présidentielle de 2016, il est psychologue de formation. Il ne cache pas, qu'il est proche du président de la Guinée équatoriale, Théodoro Obiang N'Guema M'Bassogo dont il assure l'image. Il conduit une campagne vive et incisive portée par l'alliance Iroko. Au second tour, après qu'il eut obtenu 11 292 voix soit 0,27% des suffrages exprimés, il fut un de rares candidats parmi les 36 retenus à appeler ses électeurs à voter pour le candidat Lionel Zinsou. Il est donc un opposant dès les premières heures au pouvoir de la rupture. En ce sens, il est très actif sur les réseaux sociaux et accélère ses interventions après le premier échec de tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990.

Le 26 décembre 2018, l'Office central de répression de la cybercriminalité lance un avis de recherche contre l'homme politique. Le pouvoir de Cotonou lui reproche ses publications

sur les réseaux sociaux qu'il trouve diffamatoires et subversives. Il devrait se voir appliquer les articles connus de la loi portant code du numérique en République du Bénin. Il ne sera pas retrouvé au Bénin. Apparemment, il est parti s'installer à Malabo en Guinée équatoriale. Le pouvoir dépêche une mission ministérielle à Malabo pour réclamer son arrestation et son extradition aux motifs qu'il publie en complicité avec d'autres béninois des messages audios et vidéos appelant à la révolte au Bénin. Il serait aussi à la tête d'une armée dont il se dit le commandant.

Cela a suffi pour que le président équato-guinéen ordonne son arrestation en avril 2019. Depuis ce moment, il est gardé en détention « préventive. » Il n'a été ni écouté ni jugé, ni condamné. Il est vrai que le pouvoir équato-guinéen n'est pas un modèle de démocratie. Cependant, de sa prison, il envoie des messages dans le monde et continue à se présenter comme un adversaire irréductible du pouvoir du nouveau départ.

En définitive, une application tous azimuts de la loi n° 2017- 20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin, combinée avec l'exercice d'une justice particulièrement rapide aura permis de mettre à l'ombre bien de personnes pouvant aller contre les listes du président Patrice Talon. Désormais, on le sait, les mouvanciers sont regroupés en deux partis édifiés disent-ils pour le chef de l'Etat.

Décidemment, rien ne sera négligé par les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire pour gagner dans un premier temps les élections législatives d'avril 2019 au Bénin. Plus tard, on pourra toujours aviser pour les consultations électorales de 2020 et 2021.

La loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme

Au contraire de presque toutes les lois de réformes, celle-ci n'est pas d'essence parlementaire. C'est un projet de loi qui arrive à l'Assemblée en mai 2018 avec une demande de recours à la procédure d'urgence. Le projet est affecté à la Commission compétente qui est celle des lois, de l'administration et des droits de l'homme. La loi est votée en séance plénière le 18 mai 2018 à l'unanimité des députés présents ou représentés en présence et à la grande satisfaction de Garde des Sceaux, ministre de la justice, Joseph Djogbénou. Lorsque la loi votée arrive devant la Cour constitutionnelle afin d'obtenir la décision de conformité le 21 juin, le même Joseph Djogbénou est le président de la sixième formation de la haute institution constitutionnelle du Bénin.

En effet, comme mentionné plus haut, le ministre de la justice du gouvernement de la rupture a été désigné comme membre de la Cour constitutionnelle par le bureau de l'Assemblée nationale. Puis, il a été élu président de la haute institution constitutionnelle par ses pairs. La validation de la loi 2018-013 est l'une des premières dans l'œuvre qui sera celle de la sixième formation de la Cour constitutionnelle du Bénin. Le 2 juillet 2018, le président de la République promulgue le texte qui sera La loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

Si pour toutes les lois de réformes, certains Béninois ont pu se plaindre du caractère secret des débats et certains journaux ont pu écrire que le gouvernement faisait voter les lois en catimini, cette dernière loi a battu un record de célérité au sein du parlement béninois. Après les lois « prêts à porter » ou « ready made », on assiste à présent à l'émergence de lois en mode service pressé.

Les membres de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme ayant été nommés par le conseil des ministres réuni le 25 juillet 2018, c'est à l'installation du président de la nouvelle juridiction, Cyriaque Dossa et du procureur spécial Ulrich Gilbert Togbonon que le Président de la Cour suprême procède dans la matinée du 27 août 2018.

Les critiques, les désapprobations, les rejets et les demandes de dissolution de la nouvelle juridiction sont telles que les membres de la Criet ont pris la décision de se porter vers les organisations de société civile (Osc) pour mieux se faire connaître. De même, le procureur spécial près la Criet se fend d'une déclaration qui explique que la nouvelle institution trouve sa légitimité et sa légalité dans une loi connue de tous. Il précise que la Criet est une juridiction spéciale à compétence nationale. Il a pour attributions la répression du terrorisme, des délits et crimes à caractère économique ainsi le trafic des stupéfiants et des infractions connexes. Le siège de la Cour spéciale est à Cotonou. Toutefois, sur réquisition conforme du procureur spécial, son président peut par ordonnance, faire tenir son audience en tout autre lieu du territoire national. Les choses se passeront ainsi et la Criet s'installera à Porto- Novo dans les bureaux du ministère de la Justice et de la législation. Ce qui donne l'image inattendue en démocratie d'un tribunal

dans les locaux d'un ministère de la justice. Curieuse conception de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

De toutes les critiques portant sur la nouvelle juridiction, les réserves de l'Ong Social Watch Bénin apparaissent complètes et profondes quant à l'analyse, c'est pourquoi il a été retenu de reproduire en intégralité en annexe le texte complet publié par l'Ong qui a été reçue par une délégation de la Criet.

Autant dans la société en général et qu'auprès des praticiens du droit que sont les magistrats, les avocats et autres, la création de la Criet au sein de l'arsenal judiciaire du pays est jugée inopportune et constitue un déni de la démocratie établie au Bénin depuis la Conférence nationale de février 1990. Le conseil de l'ordre des avocats se réunit pour réclamer la suppression de la Criet. Les magistrats, à travers leur organisation représentative, l'Union nationale des magistrats du Bénin (Unamab) dans une déclaration rendue publique le 26 octobre 2018 dénonce les dispositions attentatoires à la justice contenues dans la loi portant création de la Criet.

Plus tard, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cafdhp) installée à Arusha (Tanzanie) saisie par un citoyen béninois dans un procès dont l'étude suivra, saisit l'occasion pour se prononcer sur la Criet en mars 2019. Ainsi, relève -t-elle que les grands principes du droit pénal ne sont pas respectés dans la création et la pratique de la Criet. Ces principes sont : le droit à un procès équitable, la possibilité d'appel, la présomption d'innocence, le respect des droits de la défense et la règle « non bis in idem » qui veut que nul ne soit poursuivi et condamné pénalement deux fois pour les mêmes faits.

Le gouvernement de la rupture n'a cure de toutes ces réserves, critiques et plus tard condamnation internationale. Après que le ministre de la Justice soit monté au créneau pour prendre la défense de la nouvelle institution judiciaire, la Criet accueille ses premiers « clients » le 6 septembre 2018 et rend ses premières décisions.

Il faut noter pour être complet qu'il s'est trouvé des responsables d'organisation de la société civile pour apporter leur soutien à la Criet et s'en faire l'avocat défenseur. C'est le cas de Martin Assogba, président de l'Ong Alcrer qui à l'émission « *Arrêt sur propos* » du 15 octobre 2018 dit sa joie et sa fierté et applaudit des deux pieds et des deux bras la création de la Criet. Selon lui, la nouvelle juridiction devrait s'autosaisir de tout soupçon de corruption dès que les médias ou même la rue en parle. Martin Assogba, acteur de la société civile qui apparemment avait disparu du paysage politique et médiatique depuis l'arrivée du pouvoir de la rupture sort des bois pour saluer la propulsion de la nouvelle Cour dans l'arsenal judiciaire au moment où il se dessine une mobilisation quasi générale contre la Criet.

Après deux audiences consacrées à des dossiers de trafic de stupéfiants, la Cour se tourne vers des personnes plus connues et des dossiers qui viennent du tribunal de première instance de Cotonou. Certains ont été jugés et ont même obtenu la décision de non appel. D'autres sont en appel ou encore pendants en première instance. On peut retenir trois dossiers symptomatiques.

Sébastien Germain Ajavon présenté à la note de bas de page n° 46 reçoit à son domicile alors qu'il était absent du

pays une convocation de la Criet pour avoir à se présenter devant la nouvelle institution judiciaire le 4 octobre 2018 pour l'affaire de dix-huit kilogrammes de cocaïne.

Dans l'encadré n°2.4 ci-dessus, il est établi que l'affaire avait été jugée devant le tribunal de première instance de Cotonou par la relaxe du sieur Ajavon et de ses co-accusés pour insuffisance de preuves. Les avocats de l'homme d'affaires, établissent non seulement que l'affaire est déjà jugée mais aussi que leur client détient un certificat de non appel. En conséquence soutiennent-ils leur client ne peut être poursuivi une seconde fois à raison des mêmes faits. Les argumentations et démonstrations des uns et des autres n'empêcheront pas la Criet qui maintient la convocation de Sébastien Germain Ajavon et de ses co-accusés. Ceux-ci ne se présentent pas physiquement devant la Cour et y ont dépêché leurs avocats. La Cour refuse de recevoir les constitutions en bonne et due forme des avocats pour la défense de leurs clients. Il décide le renvoi du dossier au 18 octobre 2018 et exige la présence effective des mis en cause.

A cette deuxième audience, il n'y aura pas de report. Le procès aura lieu en l'absence des accusés. Leurs avocats devront sortir de la salle car il n'avait ni parole ni reconnaissance. C'est dans ces conditions que Sébastien Germain Ajavon et ses quatre co-accusés ont été condamnés ce jour à 20 ans de prison et cinq millions d'amende chacun. Un mandat d'arrêt est délivré à l'encontre des condamnés.

Ainsi, la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme a su conduire l'opposant politique qui vient de créer son parti politique sur le chemin de l'exil.

Le deuxième dossier connu de tous est celui de Laurent Mètongnon qui a déjà été jugé par le tribunal de première instance de Cotonou dans sa formation pénale. Il est au niveau de l'appel. Il apparait donc légal que la Cour d'appel envoie les sieurs Moussa Doué Yo Jérémie Mora, Laurent Mètongnon, Moussa Allasane Kourouma Kemoko, Célestin Coovi Ahonon, Saliou Youssao Aboudou et Alabi Edmond Adégoké à Porto-Novo devant la Criet. C'est ce qu'annonce l'avocat de l'ancien président du Conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale (Cnss) Laurent Mètongnon, Me Aboubacar Baparapé au début du mois de novembre 2018.

La qualification judiciaire de cette cause est « l'affaire de placements hasardeux des fonds de la Caisse nationale de sécurité sociale à la Banque internationale du Bénin (Bibe). » L'affaire est née le 2 novembre 2017 lorsque le Conseil des ministres de ce jour a connu d'un rapport de vérification de versement des commissions occultes à des dirigeants de la Cnss et rendu public le compte-rendu dudit conseil qui pose la qualification du délit ainsi que la désignation nominale des mis en cause. Comme, il a été déjà écrit plus haut, saisie par une douzaine de citoyens dont les coupables qui n'ont pas eu à bénéficier entre autres du principe de la présomption d'innocence, la Cour constitutionnelle avait jugé le compte-rendu du conseil des ministres du 2 novembre 2017 relatif à l'affaire contraire à la Constitution. Par la même décision, Dcc 18-098 du 19 avril 2018, la Haute juridiction a jugé le principe du contradictoire qui vise le respect des droits de la défense qui s'applique à tout moment n'a été respecté à aucune étape de la procédure. Enfin la Cour a décidé que le procureur de la République près le tribunal de première instance de première

classe de Cotonou, monsieur Ulrich Gilbert Togbonon a méconnu l'article 35 de la Constitution.

La décision Dcc 18-098 du 19 avril 2018, qui aurait dû faire arrêter un procès mal engagé n'a servi à rien. Ainsi, Laurent Mètongnon et ses co-accusés ont été condamnés à cinq années d'emprisonnement assorties d'amendes diverses. Les avocats avaient fait appel du jugement en première instance devant la Cour d'appel de Cotonou. C'est celle-ci qui envoie le dossier d'appel à Porto-Novo et les détenus à la prison de Misséréfé. Il se produit alors le phénomène judiciaire curieux que les accusés se retrouvent en appel devant le même magistrat qui avait été le procureur de la République en première instance. Monsieur Ulrich Gilbert Togbonon a bénéficié entre temps d'une promotion, il est devenu le procureur spécial de la nouvelle juridiction criminelle.

Devant la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, aussi curieux que cela puisse paraître c'est la juridiction qui engage une procédure dilatoire, faisant des renvois chaque fois des audiences. Il est vrai que la Criet dès son installation est devenue particulière impopulaire et comme déjà vu, sa disparition est demandée par presque tous⁸¹. Par ailleurs, les protestations contre les arrestations que beaucoup disent politiques se sont accélérées à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Les raisons des différents renvois sont à chercher peut-être dans ces directions.

Pour un dossier transféré de la Cour d'appel à la Criet au début de novembre 2018 ne connaîtra sa première audience

⁸¹- A ce propos, on lira avec intérêt un article du professeur et avocat Me Barnabé Gbago publié dans le quotidien La Dépêche, n° 0388, 8 octobre, 2018, p.1-3.

publique utile que le 16 mai 2019. Auparavant, il eut des renvois pour des raisons diverses tels un déficit de logistique ou l'absence du représentant du ministère public ou encore le déroulement d'un autre procès. Comme si la Cour n'a pas un plan de travail et une stricte programmation des audiences. Ce jour, après que le président a rejeté l'exception soulevée par la défense, c'est le substitut du procureur spécial qui prend ses réquisitoires et demande la relaxe pure et simple du sieur Romain Bocco, ancien directeur général de la Bibe accusateur des prévenus. Puis il requiert pour les sieurs Moussa Doué Yo Jérémie Mora, Laurent Mètongnon, Célestin Coovi Ahonon, Saliou Youssao Aboudou et Alabi Edmond Adégoké, cinq années de prison plus des amendes et pour Moussa Allasane Kourouma Kemoko ancien directeur général adjoint de la Cnss deux ans de prison. Après les plaidoiries des avocats de la défense, la Cour met en délibéré le dossier pour le 20 juin 2019. L'audience de ce jour ne fut pas utile. En effet, la défense a été informée que le dossier Cnss / Bibe a été remise au rôle et le verdict renvoyé au 24 juin 2019. Ce jour, le président de la Criet, Cyriaque Dossa est aux commandes, il confirme le verdict du tribunal de première instance pour Moussa Doué Yo Jérémie Mora, Laurent Mètongnon, Célestin Coovi Ahonon, Saliou Youssao Aboudou et Alabi Edmond Adégoké suivant ainsi les réquisitions du Parquet et deux ans pour l'ancien directeur général Allasane Kourouma Kemoko. Les cinq premiers devront payer une somme d'un million chacun à l'Etat.

En conclusion, on peut retenir que les Béninois ont assisté à un curieux procès qui a duré deux années (Novembre 2017-juin 2019) avec des rebondissements inattendus. Alors que la

décision Dcc 18-098 du 19 avril 2018 de la Cour constitutionnelle aurait dû mettre un terme aux débats, ils se sont poursuivis pour déboucher sur une première condamnation en première instance devant le tribunal de première instance de Cotonou. Alors qu'ils étaient en appel, les avocats des prévenus se voient signifier l'envoi de leurs clients à Porto-Novo devant une nouvelle Cour créée récemment bien après l'affaire Cnss/Bibe. Puis c'est l'occasion de retrouver ici le procureur de la République qui avait été sur le banc du ministère public. Il est à présent procureur spécial devant la Criet. Après des audiences ratées et des procédures dilatoires curieusement de la part du parquet, le président finit par confirmer les peines acquises au tribunal de Cotonou. Comme dirait l'auteur anglais Shakespeare: « Much ado about nothing ». Beaucoup de bruit pour pas grand-chose pourra être la traduction de ce célèbre aphorisme.

On peut s'interroger aussi sur ce que le procès se soit poursuivi après la décision Dcc 18-098 du 20 avril 2018 avec le risque que selon les termes du Président Talon, le Bénin devienne un Etat voyou c'est-à-dire un Etat qui ne respecte pas les décisions de justice. A la vérité, ce n'est pas la première fois que le gouvernement du Bénin s'oppose ou s'abstient de respecter une décision de la Cour. Il a été suivi entretemps dans ce sens par les députés majoritaires à l'Assemblée nationale.

A la Criet, bien avant la fin du dossier que la Cour d'appel a envoyé en novembre 2018, d'autres horizons sont déjà ouverts.

Le dossier Icc services devant la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme en décembre 2018.

L'affaire Icc services fait partie d'une liste d'affaires ou de scandales attribués au pouvoir de Boni Yayi. Pour ce cas-ci précisément, le président et son épouse sont mis en cause. Les autres « crimes » d'Etat visibles dans la période sont, l'affaire Cen-Sad, le mode de financement des microcrédits aux plus pauvres, l'achat de machines agricoles, le détournement de l'appui financier des Pays-Bas pour l'eau ainsi de suite.

Icc services est l'acronyme d'International consultancy and computing services qui est une organisation non gouvernementale créée courant 2006 par des fidèles de l'Eglise du christianisme céleste avec pour objectif la collecte de l'épargne sous forme de tontine et d'entraide entre les membres de la congrégation. A la fin de l'année 2010, Icc services étend ses activités au placement de fonds avec un taux d'intérêt de 160% l'an, soit 40% par trimestre sans aucun agrément contrairement aux textes en vigueur en la matière. Les promoteurs et responsables de ces opérations sont Guy Athanase Akplogan, président directeur général, Pamphile Ludovic Dohou, directeur financier, Etienne Tchéodro, directeur commercial Ouémé-Plateau et Emile Comlan Tégbènou. Lorsque Icc commence à avoir des difficultés à la fin 2006, plus de 180 milliards de francs cfa dit-on avaient été collectés auprès de citoyens à la recherche de gains faciles. Le gouvernement qui au grand dam des populations déclare ne rien savoir de ce scandale fait arrêter les responsables connus et un procès est engagé en assises contre eux.

Le dossier pendant devant la Cour d'assises a été connu par la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle a été saisie par l'avocat des prévenus aux fins d'obtenir leur libération aux motifs que la période de suspension du procès durait et violait les principes de l'article 7.1 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui proclame le droit de tout accusé à être jugé dans un délai raisonnable. La Cour constitutionnelle en déclarant la requête de Me Barnabé Gbago irrecevable, a toutefois confirmé la détention des mis en cause par la décision Dcc 18-038 du 20 février 2018.

C'est ce dossier qui vient devant la Criet par un communiqué signé du procureur spécial Ulrich Gilbert Togbonon et qui convie les populations victimes de Icc service ou non à être présentes aux audiences. Les débats qui seront radiodiffusés en direct commencent le 17 décembre 2018.

On peut légitimement s'interroger sur la saisine de ce dossier qui diffère des deux précédents (Sébastien Ajavon et Laurent Mètongnon et consorts.). Les principaux accusés dans les deux premières causes sont connus, ce sont des hommes politiques reconnus comme tels. Ce qui a permis à plus d'un de soutenir qu'il s'agit de procès politiques et de prisonniers ou exilés politiques.

Pourquoi ressortir le dossier Icc services ce 17 décembre 2018 soit à la veille de la convocation du corps électoral pour les prochaines élections législatures ?

On verra défiler à la barre à la face du monde les ministres du président Boni Yayi au moment des faits devant des accusés-accusateurs, devant leurs complices. Le procureur général

près la Cour d'appel de Cotonou que Boni Yayi avait en son temps envoyé en prison sans ménagement viendra déposer. Des conseillers et des collaborateurs de différents ministres, des magistrats, des officiers de police, des fonctionnaires de différents corps en qualité de sachants, comme la Cour le précise, se présenteront à la barre de la Criet. Une cour créée bien après les événements en cause et un procureur spécial particulièrement vivace et quelque fois s'adressant avec un mépris calculé en particulier aux ministres de l'époque.

Tout se passe dans une atmosphère de justice-spectacle ; l'Etat partie civile ayant mobilisé une kyrielle d'avocats pour ses réclamations, les prévenus aussi ont leurs avocats là, tous apparemment heureux d'entendre leur voix à la radio nationale tous les jours trois mois durant. Une grande publicité gratuite pour les hommes et femmes en noir.

On verra ainsi, Pascal Koupaki, ancien ministre d'Etat puis Premier ministre de Boni Yayi entre 2006 et 2012 venir déposer sans convaincre. Le procureur général près la Cour d'appel de Cotonou au moment des faits qui a recouvré la liberté entretemps, vient proclamer sans retenue que le président Boni Yayi est le véritable instigateur d'Icc services. L'ancien ministre Victor Topanou arrivera à recadrer quelques peu les débats avec une rigueur telle qu'une partie de l'auditoire a applaudi à la fin de sa déposition au risque rappelé par le président de faire évacuer la salle. L'ancien ministre Grégoire Akoffodji se perd dans ses propos et a couru le risque d'être arrêté sur place si la Criet était compétente pour juger les ministres pour les faits commis lors de leur mission auprès du chef de l'Etat. Cependant, il reçoit les réprimandes très véhémentes du procureur spécial. Le président directeur général d'Icc services

viendra dire sa part de vérité. On écouterà alors le ministre Armand Zinzindohoué qui a été débarqué du gouvernement à l'époque à cause de cette affaire.

Puis défileront à la barre en ces mois de décembre 2018 et janvier et février 2019, l'ancien Directeur général de la police nationale, Maïga Anki-Dosso, l'agent judiciaire du Trésor (Ajt) au moment des faits, madame Sévérine Lawson.

Les accusés viendront souvent pour « charger » l'ancien président de la République Boni Yayi. On fera passer à la barre, quelques victimes qui diront que leur souci premier est de récupérer leur mise perdue. Peut-être ceux-là ont-ils compris qu'on sort devant ce tribunal du domaine de la justice pour entrer dans celui de la politique en cette veille des élections législatives. Une victime de sexe féminin ira jusqu'à dire qu'elle veut qu'on lui rembourse ses sous et que tout le reste ne l'intéressait point.

Le procès tourne au rocambolesque quand un des prévenus prétendit qu'on était venu récupérer vingt-sept milliards de francs cfa en liquides à son domicile à Calavi au moyen d'un hélicoptère. A la trentième journée, après trois mois d'audience, il fut temps de passer aux plaidoiries des avocats de la défense, puis de ceux de la partie civile pour le compte de l'Etat et ceux commis par les accusés.

Droit dans ses bottes comme à l'accoutumée et avec une froideur non feinte, le procureur spécial est là pour prendre ses réquisitions. Curieusement, il s'y prendra par deux fois en ce procès singulier. La première fois pour être très dur pour tous les prévenus. Il reviendra un peu plus tard sur ses premières

réquisitions et prononcera à la baisse le montant des amendes à l'encontre des responsables d'Icc-services.

Ainsi après avoir requis des peines privatives de liberté de dix ans contre les responsables de la société Icc-services avec pour certains des peines avec sursis et une amende allant de 75 millions à 150 millions, le procureur spécial Ulrich Gilbert Togbonon est revenu sur ses réquisitions dans un deuxième temps.

Il déclare alors qu'il tient compte des plaidoiries de la défense, notamment ceux des avocats de la défense qui ont plaidé coupables. Il prendra de nouvelles réquisitions à l'encontre de Guy Athanase Akplogan, Pdg d'Icc-services, d'Emile Tégbènou, Directeur **départemental Ouémé-Plateau d'Icc-services**, Ludovic Pamphile Dohou, directeur général d'Icc-Services, Etienne Tinhoundjro, directeur financier d'Icc-services et Clément Sohounou, ex-chef d'agence Lalo d'Icc-services. Le procureur requiert désormais une amende de 12 millions pour chacun de ces responsables.

Le procès Icc services ouvert le 17 décembre 2018 prendra fin le 7 février 2019 tard dans la nuit après la trente-deuxième audience.

Le président de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme Edouard Cyriaque Dossa viendra lire le jugement au terme d'une longue séance de délibération.

En considérant seulement les principaux mis en cause qui sont Guy Athanase Akplogan, président directeur général, Pamphile Ludovic Dohou, directeur financier, Etienne Tchéodro, directeur commercial Ouémé-Plateau et Emile

Comlan Tégbènou, on notera que tous sont déclarés non coupables d'association de malfaiteurs et acquittés des fins de poursuite pour ce chef. Ils seront par contre condamnés pour escroquerie avec appel au public et exercice illégal d'activités bancaires et de microfinance. On constatera qu'ils ont tous été condamnés à 10 ans de prison et leurs biens saisis devraient servir à rembourser les victimes.

- **Loi n°2017-05 du 29 août 2017 fixant les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre et de résignation du contrat de travail en République du Bénin et loi n°2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin**

La première de ces lois fait partie des douze propositions de loi déposées par quarante-huit députés et annoncées le 23 février 2017 à la première session extraordinaire de l'année 2017 par le président de l'Assemblée nationale. Affectée à la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme, elle sera adoptée par le parlement le 21 mars 2017 puis validée par la Cour constitutionnelle et promulguée le 29 août 2017 par le président de la République. Elle est considérée comme une pièce maîtresse des réformes du pouvoir comme on le verra plus loin.

La seconde loi celle n°2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin est arrivée plus tard. Proposition de loi, elle sera affectée à la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme de l'Assemblée

nationale et sera adoptée en plénière en septembre 2018 après la décision de la Cour constitutionnelle Dcc18-193 en date du 2 octobre 2018.

Les deux lois restreignent les droits acquis par les travailleurs béninois dans différentes lois et dans le code du travail. La présentation de manière exhaustive de ces lois interviendra dans un prochain chapitre du présent ouvrage.

On notera ici que la loi n°2017-05 du 29 août 2017 fixant les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin apporte bien des transformations en matière d'emploi.

1. Les contrats à durée déterminée (cdd) renouvelables ou non par l'employeur devient la règle au Bénin ;
2. En cas de résiliation de contrat, l'indemnité due à l'employé ne devra en aucun cas dépasser les neuf mois de son salaire.

Cette réforme tend à rassurer les employeurs nationaux et étrangers désireux d'investir dans le pays comme le précisent les autorités politico-administratives.

La seconde loi n°2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin restreint le droit de grève à dix jours pour l'année, deux jours pour un mois et sept jours pour le semestre. Elle institue le service minimum dans les services où cette notion n'existait pas et le droit de réquisition pour l'administration en général.

C'est dans ce contexte et avec ces deux lois et leurs décrets d'application que le président Patrice Talon se présente au forum d'échanges avec les pays du G20 organisé à Berlin en Allemagne sur l'initiative de la chancelière Angela Meckel au début de novembre 2018. Dans sa communication devant un parterre composé de chefs d'Etat et d'entrepreneurs avides d'Afrique, il déclare : « Mon gouvernement a mis en œuvre depuis avril 2016 (date de l'arrivée au pouvoir de Patrice Talon, ajouté par l'auteur) des réformes majeures qui concourent à faire du Bénin, l'un des espaces les plus favorables à l'investissement privé étranger. Il s'agit notamment... d'une nouvelle loi sur les conditions de l'embauche qui dérégule désormais le recrutement et simplifie la rupture du contrat du travail. Aujourd'hui dans mon pays, les entreprises ont la possibilité de recruter sur contrat de travail à durée déterminée (cdd) renouvelable quasi infiniment, le montant des indemnités à plafonné à neuf mois de salaire quel que soit le motif du licenciement.

« Nous venons de mettre en vigueur une réforme du droit de grève qui limite la durée totale des grèves à deux jours maximum dans le même mois et à dix jours maximum par an. Ces mesures difficiles sur le plan social conclut-il sont indispensables pour l'investissement privé... »

Au lieu d'être applaudi ce jour à Berlin, le discours du chef de l'Etat béninois est accueilli dans l'hilarité et la stupéfaction.

Au Bénin, c'est la consternation. Le président Nicéphore Soglo fait une déclaration : « les conditions difficiles du salariat qui pourraient aggraver le contrat d'embauche et l'encadrement du droit de grève en vigueur aujourd'hui au Bénin, ne sont que les manifestations de l'esclavage des temps

modernes. » Puis il ajoute : « L'attente des investisseurs a été vaine, Quel investisseur a envie d'aller injecter de l'argent dans un pays où les libertés syndicales sont restreintes et le travail rendu précaire »

Toutes les organisations syndicales, les organisations de la société civile s'élèvent contre les propos du chef de l'Etat qui, selon elles après sa déclaration à la sortie d'une audience avec le président français en mai 2016 à l'Élysée (Paris) avait affirmé que le Bénin est un désert de compétence, venait de trainer encore une fois le peuple béninois dans la boue en faisant une telle déclaration à Berlin.

On peut conclure avec un extrait d'une déclaration du député Guy Mitokpé. Sous le titre de : « *Monsieur le Président, ne nous présentez plus comme des bêtes de somme* », il écrit : « *Ce discours montre que ceux qui nous dirigent ne savent ce qui attirent les investisseurs privés :*

- *C'est l'énergie électrique disponible et à moindre coût ;*
- *C'est une justice impartiale et indépendante ;*
- *C'est une stabilité politique et sociale.*

Ce qui attire les investisseurs privés, c'est un pays où on ne pousse pas à l'exil ceux qui ne soutiennent pas vos injustices

Ce qui attire les investisseurs privés, c'est lorsqu'on respecte les dispositions de la Constitution de son pays. »

La désapprobation de ce discours du président de la République est totale au point où personne ni dans la majorité parlementaire ni au gouvernement n'a essayé d'expliquer

l'utilisation si spacieuse d'une loi votée les yeux fermés, sans se poser de question.

En conclusion à ce chapitre de l'application de la nouvelle gouvernance par le pouvoir exécutif, on notera que les lois votées souvent avec célérité et dans un certain secret ne sont pas si réformatrices qu'on le proclame. Elles constituent le fondement d'une répression qui va dans le sens de la consolidation du pouvoir du nouveau départ mais souvent au détriment de la voie démocratique.

Le scandale de Berlin montre aussi que l'on doit considérer l'idéologie qui porte les lois. Que l'on ait voté des lois pour protéger les populations contre des grèves impopulaires en matière de santé ou de justice passe encore. Mais si cela est fait pour que l'on proclame *urbi et orbi* qu'on a créé une nouvelle « race d'esclaves » pour les investisseurs pose problème.

On peut se poser la question de savoir qui de l'exécutif et du législatif béninois devra assurer la responsabilité des lois qui, à la pratique s'avèrent objectivement liberticides. On peut dire que plus d'un Béninois pense que la responsabilité incombe au parlement et plus particulièrement aux députés du Bloc de la majorité parlementaire.

Ainsi, le professeur Goras Gaglozoun membre du bureau politique du Parti social-démocrate Béliér (PSD-Béliér) dans une publication qu'il produit hebdomadairement sur Facebook a écrit. : « *Il a suffi de soixante-deux députés et d'un président soit soixante-trois personnes pour détruire de fond en comble ce que le peuple a mis des années pour construire : l'Etat de droit* »⁸².

⁸²- L'intégralité du texte a été postée sur Facebook le week-end du 18 novembre 2018.

e) La fin de la septième législature

Les enquêtes de terrain, les entretiens et la recherche documentaire réalisés en vue de la conduite du présent ouvrage établissent clairement qu'il y a une controverse réelle sur la datation de la fin de la septième législature de l'Assemblée nationale dirigée par Me Adrien Houngbédji.

Pour certains, qu'on pourrait nommer les globalistes, la fin de la législature est actée par la création du Bloc de la majorité parlementaire composée de cinquante-neuf députés. En effet, ce 11 mai 2017, dans une déclaration lue à la tribune de l'Assemblée nationale, ils proclament : « donnant suite à nos échanges avec le gouvernement et parvenus à une convergence de vues et à des engagements partagés, nous affirmons qu'à travers des réformes appropriées aux plans, politique, institutionnelle, économique et sociale, à travers une démarche pédagogique et inclusive, notre pays peut relever les défis de l'emploi, du bien-être social et du développement harmonieux et équilibré. Au regard de tout ce qui précède, nous députés signataires de cette déclaration fondatrice, avons décidé en toute liberté et en toute conscience de former le Bloc de la majorité parlementaire qui a pour vocation de soutenir résolument le gouvernement du Président Patrice Talon dans la mise en œuvre de sa politique de développement au service et au bénéfice du peuple béninois. »

Cette thèse n'apparaît pas juste, puisque la minorité parlementaire a réussi encore le 4 juillet 2018 à faire échec à une deuxième tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990. Les dix-neuf députés ne pouvaient pas sauver la démocratie si l'Assemblée était finie comme les globalistes le soutiennent.

En septembre 2018, à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale sur le budget de l'institution, l'honorable Valentin Aditi Houdé a exprimé publiquement et à haute voix son exaspération vis-à-vis de la politique générale du pays et sur l'attitude de ses compagnons du parlement et plus particulièrement du Bloc de la majorité parlementaire. Ayant voté de manière visible pour Sébastien Germain Ajavon lors de l'élection présidentielle de 2016, il a soutenu constamment la politique de la rupture et du nouveau départ dès le succès de Patrice Talon. Il est donc naturellement des membres fondateurs du Bloc de la majorité parlementaire (Bmp). Le voici qui rue ce jour dans les brancards, reprochant à ses collègues députés une attitude qui confirme la propension à la vassalisation de l'Assemblée nationale. Il affirme que pour lui, il n'est pas question de défendre aveuglement ce qui vient de Talon et son gouvernement. Puis, il tourne en dérision ses collègues qui ont pour habitude d'utiliser la formule suivante pour prendre la défense de la politique d'austérité prescrite à tous par le gouvernement pour deux années au moins : « *serrez la ceinture, le gouvernement n'a pas les moyens* ».

Pour les tenants de la thèse qu'on pourrait dire financière, la fin de législature date de ce 20 septembre 2018, avec la déclaration de Valentin Houdé. Ils avancent l'argument qu'une structure sans moyen financier ne peut survivre longtemps. Ils ajoutent que le gouvernement dans la logique de la ruse et de la rage ne saurait laisser passer les propos graves du premier questeur et le parlement sera sevrer en conséquence. Il est possible que pour cette dernière année de la législature, les choses se soient passées ainsi. Le parlement a eu de véritables difficultés à payer. Ainsi par exemple les émoluments des

journalistes parlementaires ont été suspendus par le premier questeur. Cependant, la thèse financière ne tient pas puisque l'Assemblée nationale a continué à se réunir avec les quorums nécessaires pour adopter des lois dites des réformes.

Une autre thèse de tentative de datation de la fin de la septième législature est celle qui la situe au 21 septembre 2018, date du départ du parti de président de l'Assemblée nationale, le Prd du Bloc républicain. On argumente ici que dans la mesure où la majorité des députés ont désapprouvé le choix de leur président et lui ont tourné le dos. Même, le chef de l'Etat dans la période s'est abstenu de lui serrer la main au cours d'une cérémonie publique, ignorant la main tendue par la deuxième personnalité de l'Etat.

Cependant cette thèse non plus n'est pas convaincante. Le parlement n'a connu aucun blocage structurel. C'est après cette sortie du Prd du Bloc républicain que le septième rapport d'activité du président Adrien Houngbédji a été approuvé même si cette fois-ci, il n'y a pas eu une unanimité des députés ce 30 octobre 2018. De plus, après la publication de la liste des partis admis à aller aux élections législatives du 28 avril 2019, c'est à lui que le président de la République demande d'aller chercher un consensus à l'Assemblée nationale pour que le pays ait des élections inclusives avec plusieurs partis plutôt que la solution de la Cena qui a validé seulement les listes des deux partis présidentiels : l'Union progressiste et le Bloc républicain.

En dernière analyse, après l'étude de toutes ces thèses qui présentent des - insuffisances vérifiables et vérifiées, on peut retenir la date du vendredi 12 avril 2019 comme celle de la fin

réelle de la septième législature. En effet, pour l'ouverture de cette première session ordinaire de l'année 2019 qui se trouve être en même temps la dernière de la septième législature, le président se retrouve en face de six députés.

En considérant le bureau élu de sept membres ce jour, essayons de retrouver dans l'espace politique béninois les six collaborateurs⁸³ du président Adrien Houngbédji. Le premier Vice-président, Éric Houndété est désormais dans l'opposition et milite activement et publiquement contre le pouvoir de la rupture et ses anciens amis du parlement mobilisés au sein du Bloc de la majorité parlementaire. Robert Gbian, le deuxième vice - président est un des responsables du Bloc républicain. Valentin Aditi Houdé est encore le premier questeur, s'étant refusé à entrer dans l'un ou l'autre des deux partis créés pour le Président de la République, il a pu mettre sur pied avec d'autres partis et personnalités politiques, le grand regroupement exigé par la loi sous le nom de Dynamique unitaire pour la démocratie et le développement (Dud). Ce 12 avril 2019, il n'est pas au parlement, il se bat aux côtés des partis de l'opposition pour obtenir le certificat de conformité que le ministre en charge de l'intérieur ne délivre pas à tout le monde. La Dud se bat aussi pour des élections inclusives. Le deuxième questeur Boniface Yèhouétomè est, avec l'ex Rb arrachée aux Soglo, dans l'Union progressiste dont il est un des responsables. Son parti a reçu le visa de la Cena pour aller aux élections du 28 avril. Il est sûrement en campagne. Claudine Afiavi Prudencio, première secrétaire parlementaire, n'est pas au parlement ce jour. On sait qu'elle n'est membre ni de l'Union progressiste ni du

⁸³- L'article 17a1.2-17a1.2a du règlement intérieur dispose que le bureau de l'Assemblée nationale assiste le Président dans sa fonction de direction de l'Assemblée nationale.

Bloc républicain. Elle a réformé son parti l'Udbn mais n'a pas obtenu le sésame pour aller aux élections législatives. Elle est absente depuis quelques jours du paysage politique national. Dakpé Sossou, deuxième secrétaire parlementaire et depuis la première heure un leader bien visible bloc puis de l'Union progressiste. En campagne depuis le milieu de l'année 2018, il a fait confectionner des chemises portant des photos du logo de son parti. Parce que la loi interdit une telle pratique, il a dû détruire ses gadgets électoraux. Il ne se présente plus au palais des gouverneurs à Porto-Novo.

Ainsi Me Adrien Houngbédji, président de l'Assemblée nationale qui a échoué dans la mission de retrouver au parlement un consensus afin qu'il y ait des élections inclusives et qui a été convoqué par un responsable de la police républicaine à la brigade criminelle pour le mardi 12 mars 2019, se retrouve comme un commandant des forces armées sans ses troupes. La convocation n° 294/bc/djp/ dgpr/misp/ sec du 11 mars 2019 précise que c'est « en exécution des instructions contenues dans le Soit Transmis n° 058-c/prc-2019 du 11 mars du procureur de la République près le tribunal de première instance de première classe de Cotonou.

Cependant ce jour, en guise de cérémonie d'ouverture de la session, il délivre un discours optimiste pour le corps diplomatique présent là en même temps que les présidents d'institutions de la République, des personnalités de la société civile dûment invités. Il se dit convaincu qu'il est encore possible au Bénin ce 12 avril d'organiser une élection inclusive, transparente et apaisée.

Après ce jour, Me Adrien Houngbédji ne reviendra plus au perchoir. Lorsque les évènements se seront succédés jusqu'au 16 mai 2019, date de l'installation de la huitième législature, lui-même et son cabinet ne seront plus au palais des gouverneurs. Le Directeur de cabinet Falilou Akadiri se présentera seul pour passer service au nouveau directeur nommé Mathieu Ahouansou quelques jours plus tard.

En conclusion, on est tenté de rejoindre la députée Rosine Vieyra Soglo, doyenne d'âge de la législature lorsqu'elle déclarait le 29 octobre 2018 à l'hémicycle que « *la septième législature se terminera dans la honte, le désastre, l'amertume et la haine.*⁸⁴ ». N'est-ce pas une honte pour l'institution parlementaire de se présenter avec six députés devant les diplomates accrédités dans le pays, les présidents des institutions républicaines, les personnalités morales, civiles invités par elle.

Le désastre est également dans cette désertion du parlement à la veille de ces élections. Pour les autres législatures, tous les députés n'étaient pas présents à ces dernières sessions de fin de mandat. Le désastre est dans le nombre de ce jour.

L'amertume et la haine de certains ont assurément envoyé le Président de l'Assemblée nationale admis par tous comme étant la deuxième personnalité de l'Etat encore en exercice devant un chef de brigade de la police républicaine.

⁸⁴- Voir : Quotidien *La Dépêche*, n° 0401, mercredi 31 octobre, 2018, p. 12.

Une évaluation de l'aspect politique de l'œuvre de l'Assemblée nationale

A partir de ce 12 avril 2019 parce que tout est désormais acté, la septième législature est finie. Le président est isolé pour ne pas dire seul. Le bureau ne peut plus se réunir. Personne ne peut plus prétendre réunir les quatre-vingt-deux députés.

On peut soumettre à une évaluation l'œuvre de la septième législature, à travers l'aspect politique qui a dominé les quatre années d'exercice. Il est vrai que le parlement est par essence dans un Etat démocratique le haut lieu des débats politiques.

Il s'agira à ce niveau de soumettre l'œuvre décrite aux critères et questions d'évaluation portées par le tableau suivant.

Tableau 2.2. : Critères et questions évaluatives

Critères	Questions évaluatives
Cohérence	La stratégie d'action de l'Assemblée nationale (7 ^{ème} législature) pour atteindre les objectifs fixés par la Constitution est-elle cohérente avec les objectifs de vote des lois, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation nationale ?
Pertinence	L'Assemblée nationale est-elle indispensable pour atteindre les objectifs et les besoins visés ?
Efficacité	Dans quelle mesure la septième législature de l'Assemblée nationale a-t-elle atteint les objectifs à elle fixés par la Constitution ?
Efficienc	Les résultats des Plans de travail annuels cumulés sont-ils obtenus de façon rationnelle et économique (fonds, moyens humains et matériels) ?

Effets/ Impacts	Quels sont les changements induits par les pratiques de l'Assemblée nationale lors de la septième législature ?
Durabilité	Les résultats et les changements obtenus peuvent-ils perdurer dans le temps ?

Etabli par l'auteur

Le critère de cohérence n'est pas rempli dans la mesure où la stratégie d'action de la législature n'a pas permis d'atteindre les trois objectifs fixés par la Constitution. Les objectifs de contrôle de l'action gouvernementale et celui de représentation nationale ont été sacrifiés au profit de celui du vote des lois. Une majorité solide a été constituée pour voter les lois et les autres fonctions ont été « négligées ».

La pertinence d'une chambre de députés ou Assemblée nationale est une conséquence de l'option de la Conférence nationale des forces vives de février 1990 pour la dénomination par l'édification d'un Etat de droit. Ce critère est donc incontournable.

L'Assemblée nationale, septième législature a été efficace pour l'exercice de la fonction législative. Elle a même battu des records, du nombre des lois votées et du nombre de loi d'inspiration parlementaire (proposition de loi). Les fonctions de contrôle de l'action gouvernementale et celle de représentation sont loin d'atteindre les objectifs acceptables.

L'efficience n'a pas été à l'ordre du jour. Les résultats planifiés ont été obtenus à coups de sacrifices par des députés qui ne cessaient de dire que le gouvernement n'a pas les moyens et

qu'il convenait pour tous y compris les députés de serrer les ceintures.

Les députés de la septième législature ont apporté beaucoup de changement dans le domaine de la législation. Le droit du travail a été réformé. Les magistrats, le personnel de santé et la police ont été redressés en ce qui concerne le droit de grève. Le personnel de l'Etat est aussi réformé de l'embauche à la retraite. Ainsi, on a vu le Président de la République dire à une conférence internationale en dehors du pays et devant les investisseurs financiers que désormais les contrats à durée déterminée étaient la règle dans son pays et que le droit à indemnité de tout travailleur licencié se limite à neuf mois de salaire.

Le problème est que tous les changements apportés par l'Assemblée nationale ne satisfont que le pouvoir au détriment des populations et des travailleurs.

Les lois obtenues souvent facilement au parlement ont connu sur le terrain une application difficile. Le cas le plus flagrant est constitué par les deux lois portant réforme du système partisan qui a conduit en dernière analyse à l'impasse pour les élections législatives du 28 avril 2019. Pour ces deux lois, loi n° 2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques et la loi n° 2018-31 du 9 octobre 2018 portant coté électoral et République du Bénin, les difficultés d'interprétations de certaines dispositions et le silence sur d'autres point ont conduit la Cour constitutionnelle à se déclarer compétente pour commenter les dispositions querellées et à « légiférer » en créant le 1^{er} février 2019, le certificat de conformité à délivrer par le ministre chargé de l'intérieur.

Les travailleurs à travers les centrales syndicales sont toujours en lutte contre les lois relatives au droit de travail votées en 2017 et 2018.

Dans ces conditions, on peut légitimement penser que la durabilité de nombreuses lois acquises sous la septième législature n'est pas assurée et ces textes devront certainement être revus et corrigés.

On ne saurait nier le travail accompli par la septième législature. Déférant à une demande publique du chef de l'Etat, les députés ont voté beaucoup de lois. Comme par miracle, pour la première fois dans un parlement francophone, le nombre de proposition de loi l'a emporté sur celui des projets de lois. On pourrait croire que le gouvernement de la rupture a laissé la main au parlement pour la production législative.

A la pratique, les lois votées dans la célérité et souvent dans une semi-clandestinité par une majorité introuvable s'avèrent difficile à appliquer. On explique que ces lois sont destinées à booster la croissance et le développement donc leurs effets ne peuvent se voir que dans le temps. La loi sur la réorganisation du travail devrait permettre aux jeunes d'obtenir des emplois même si ce sont des contrats à durée déterminée qui sont signés avec les employeurs. Qui oserait nier que l'encadrement du droit de grève pour les magistrats et le personnel de la santé ne font pas le bonheur des populations ?

Quand, à présent, les jeunes étudiants posent la question à leurs amis politiques, d'hier, devenus aujourd'hui députés de savoir pourquoi quand ils se battaient avec les mêmes mots contre l'ancien président Boni Yayi, celui-ci ne les faisait pas

arrêter, juger et jeter en prison. La réponse des amis d'hier est que « sous Boni Yayi, il n'y avait pas de lois pour défendre l'Etat de droit et construire le pays sans les grèves sauvages. »

Cette utilité des nombreuses lois votées pour arrêter les jeunes de toutes catégories qui sont au pire des contestataires, les juger en procédure d'urgence et les envoyer en prison peut prêter à caution.

Il apparaît que les députés de la septième législature et plus particulièrement ceux appartenant à partir de 2017 au Bloc de la majorité parlementaire ont voté des lois sans en évaluer toute la portée. On peut se demander s'ils n'ont pas fait preuve de science sans conscience comme dirait l'écrivain français François Rabelais.

L'écrivain béninois Florent Couao-Zotti souligne un autre aspect de la perversion de l'action législative sous le pouvoir de la rupture. « C'est que le jeu démocratique semble essoufflé. Les hommes politiques ont complètement subverti le débat public en imposant la voix de la majorité comme la seule qui fasse autorité. L'opposition, considérée comme une « anomalie », doit être réduite plus bas que la terre. Certains estiment d'ailleurs qu'il faut en exterminer les membres comme s'il s'agissait d'une association de malfaiteurs. On comprend pourquoi les organes du service public, l'Ortb précisément, ont du mal à les rendre visibles et audibles. C'est d'ailleurs pour cette raison que les réseaux sociaux sont devenus leurs espaces d'expressions privilégiés. Mais ici aussi, les enchères ont pris le dessus et les postures se sont enflées, ne laissant que peu de place à la tolérance et à la critique⁸⁵... »

⁸⁵- Post sur Facebook consulté le 30 octobre 2018.

SECTION 2.-

Vote de lois, contrôle de l'action gouvernementale et représentation nationale

Les conditions de l'exercice des trois fonctions du parlement pendant la première partie de la législature ont été décrites plus haut : la période de cohabitation avec le pouvoir finissant de Boni Yayi qui a été plutôt paisible.

Elle a été l'occasion de voter vingt-trois lois soit quinze lois portant autorisation de ratification, cinq lois portant règlement définitif du budget de l'Etat au titre des gestions 2009,2010,2011,2012 et 2013, une loi portant loi de finances de l'année gestion 2016 et deux lois ordinaires, portant institution du régime d'assurance maladie universelle (Ramu) en République du Bénin et la loi portant majoration et annulation de crédit à titre d'avance sur le budget de l'Etat gestion 2015.

Au titre du contrôle de l'action gouvernementale, il y a eu des questions écrites, des questions orales et des questions d'actualité adressées au gouvernement. Le taux de réponse est faible environ 20%. La mise sur pied des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle constitue un mode de contrôle de l'action du gouvernement. Pendant la période, il n'y a pas eu de constitution de commission parlementaire d'information, d'enquête et de contrôle. Une commission spéciale et temporaire chargée d'effectuer une mission d'information en vue de l'utilisation de la biométrie lors des opérations de vote a été mise sur pied. La fonction de représentation nationale a changé de sens à l'Assemblée nationale du Bénin au cours de la septième législature.

C'est dans ces conditions qu'on aborde la seconde période de la législature qui produira beaucoup de lois. (§ 1^{er}). On assistera en même temps à un affaïssement de la mission de contrôle de l'action gouvernementale et une éclipse de la mission de représentation nationale (§2). La politique de modernisation et de développement de l'institution parlementaire se poursuivra sous la direction personnelle du Président Adrien Houngbédji. (§3). Au paragraphe 4, une liste des lois votées pendant la septième législature sera présentée.

Paragraphe premier. – Un record de vote de lois souvent contestées

a) Le contexte du vote des lois

Le contexte politique puis technique de la législature explique la pléthore de lois qui sera produite entre juillet 2016 et janvier 2019. La première année allant de mai 2015 à avril 2016 n'a enfanté que deux lois ordinaires comme déjà mentionné, puis des lois portant autorisation de ratification de prêt ou de convention ou encore de contrat de financement.

Le démarrage fut laborieux avec le pouvoir de la rupture caractérisé par une volonté de l'exécutif de s'imposer au pouvoir législatif. La crise de la tentative du retrait des gardes du corps non militaire aux députés sans s'en référer au premier responsable de l'institution parlementaire et l'imposition d'une nouvelle carte universitaire décriée par les députés et une promesse non tenue par le gouvernement illustrent cette atmosphère imposée par le pouvoir du nouveau départ.

Cependant, dès le mois de juillet 2016, le ministre de la Justice et de la législation qui est en même temps le ministre

chargé des relations avec les institutions, Joseph Djogbénou entreprend de rapprocher les députés de l'exécutif et plus particulièrement du président Patrice Talon. La tâche est facilitée par le fait qu'il était, il y a quelques mois encore député et président de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme. Juriste, il a su anticiper le besoin du législatif par le pouvoir exécutif pour l'exécution du programme d'actions du gouvernement en préparation. Qui peut nier la nécessité de fondements juridiques solides et facilement acquises au parlement pour les réformes à venir ?

Ainsi, les premières lois « utiles » commenceront à être votées dès le mois de juin 2016. L'appel historique du Président de la République aux députés à travers leur Président, Me Adrien Houngbédji publiquement à voter les lois de réformes les yeux fermés viendra accélérer le processus. On peut considérer comme étant les premières lois acquises au parlement, la loi uniforme relative au traitement des comptes dormants dans les livres des organismes financiers en République du Bénin adoptée au parlement le 14 juin 2016 sous le numéro 2016-10 , la loi n° 2016-12 adoptée le 16 juin 2016 portant travail d'intérêt général, la loi n° 2016-15 adoptée le 4 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et la loi n° 2016-16 adoptée le 4 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°2008-07 portant code de procédure civile, commerciale , social , administrative et des comptes en République du Bénin.

L'œuvre est si bien conduite par le ministre de la Justice et de la législation que pour aller plus vite en évitant l'avis juridique de la Cour suprême, deux projets de lois présentés à l'Assemblée nationale par le Président Adrien Houngbédji le 30

juin 2016 deviennent le 4 juillet 2016 des propositions de lois. Ce sont la réforme de la loi n° 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et celle de la loi n°2008-07 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes en République du Bénin.⁸⁶

L'entente parfaite ou la symbiose entre les députés et le pouvoir exécutif conduira à obtenir au début de l'année 2017 et avant l'échec de la première tentative gouvernementale de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 déjà évoqué supra, des lois votées à l'unanimité des députés présents ou représentés. Ainsi, des lois, n° 2017-03 adoptée à l'Assemblée nationale le 17 mars 2017 portant régime général d'emploi des collaborateurs extérieurs de l'Etat⁸⁷ et n° 2017-05 fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin adoptée au parlement le 28 mars 2017 qui seront particulièrement contestées avant leur vote.

Le contexte politique prendra une tournure nouvelle et aggravée avec le rejet du projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 par une minorité composée de vingt-deux députés en avril 2017. C'est la période de la ruse et de la rage proclamée par le ministre de la justice et de la législation. Ce contexte conduira aux premières demandes de levée de l'immunité aux députés ayant « mal votée » et l'arrestation des premiers activistes blogueurs. Le code du numérique a été promulgué le 20 avril 2018.

⁸⁶⁻ VII a été exposé à la section précédente les raisons avancées par la majorité parlementaire favorable au gouvernement pour la préférence donnée aux propositions de loi.

⁸⁷⁻ Cette loi sera invalidée par la Cour constitutionnelle plus tard pour cause d'incompétence du parlement.

Le contexte se durcira plus après le surprenant rejet de la deuxième tentative de révision de la Constitution pour le gouvernement et les députés du Bloc de la majorité parlementaire. La politique de vote des lois principalement introduite par la voie parlementaire de propositions de lois servira à régler le sort des magistrats, à réglementer l'exercice du droit de grève par la promulgation de la loi n° 2018-34 modifiant et complétant la loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 2018 portant exercice du droit de grève en République du Bénin, à voter un nouveau code pénal promulgué le 28 décembre 2018⁸⁸.

Puis une atmosphère fiévreuse caractérisée pour une bonne partie visible des acteurs politiques du pays, par une course vers les blocs présidentiels qui sont les nouvelles formes de regroupement des partis anciens ou nouveaux et la perspective de se voir positionner comme candidat pour les prochaines élections législatives devant avoir lieu au premier trimestre de l'année 2019 suivront. C'est dans ce contexte qu'interviendront le vote et la promulgation de deux lois portant la réforme du système partisan. Ce sont la loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin et la loi n°2018-31 du 17 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

Tel se présente le contexte politique de l'acquisition du record historique de la septième législature. Quid à présent du contexte technique ?

Au plan technique, on sait que les députés de l'Assemblée nationale du Bénin n'ont pas pour la plupart suffisamment

⁸⁸: Loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin.

de capacités pour remplir pleinement les trois missions constitutionnelles. A partir d'un moment donné de l'histoire du parlement béninois, les partis politiques dominants ont choisi de faire élire en priorité à l'Assemblée nationale sur leurs listes comme députés, des personnes à même de participer financièrement aux campagnes électorales aux côtés des chefs de partis. Ces personnes-là ne sont pas souvent des intellectuels pouvant assimiler rapidement et durablement les règles et les principes parlementaires. Aussi c'est pour renforcer les capacités des élus que les Bureaux respectifs de l'Assemblée nationale ont-ils mis sur pied avec l'appui des partenaires techniques et financiers (Ptf) des structures installées auprès du parlement à Porto-Novo.

Ainsi, l'Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat (Unaceb) a été créée en 2000 avec un fort appui du Programme des nations unies pour le développement (Pnud). En avril 2003, la Cellule d'analyse des politiques de développement de l'Assemblée nationale (Capan) démarre ses activités qui sont entre autres d'améliorer les capacités de l'Assemblée nationale avec l'appui de la Banque mondiale à travers la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (Acbf). En 2004, le Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale (Parman)⁸⁹ porté par le Programme des nations unies pour le développement (Pnud) viendra encore renforcer l'existant. Le problème actuel est que depuis la sixième législature (2011-2015) toutes ces structures semblent battre de l'aile. Les appuis des Ptf sont moins visibles.

⁸⁹ Parman est devenu plus récemment Parcman c'est-à-dire projet d'appui au renforcement des capacités et la modernisation de l'Assemblée nationale.

On saisira facilement que dans ce contexte, les députés de la septième législature dans leur majorité présentent objectivement des limites techniques. Ainsi beaucoup ne peuvent suivre Renaud Denoix de Saint Marc⁹⁰, lorsqu'il écrit que « *rédiger les textes destinés à devenir règles de droit relève d'un art difficile et constitue une entreprise périlleuse qu'on doit aborder, comme chacun sait, « d'une main tremblante.* »⁹¹»

Encadré n°2.2 Législatives 2019 Les candidats face aux questions d'Expédit Ologou

C'est sûrement face au constat de la réalité que la plupart des députés candidats et élus présentent des limites plus ou moins graves que le politologue, président du Civic Academy for Africa's futurs (CiAAf) Expédit Ologou a tenu à adresser des questions particulièrement pertinentes aux futurs députés en ces termes. Les questions de l'expert ont été relayées par le site Bénin Time en date du lundi 10 février 2019.

Pourquoi voulez-vous devenir locataire de ce bâtiment ? Questions pour les candidats aux législatives d'avril 2019. Cher concitoyen, vous venez solliciter nos suffrages pour être élu député. Selon notre Constitution du 11 décembre 1990, si vous êtes élu, vous allez voter des lois et contrôler l'action du gouvernement parce que vous serez notre représentant. Mais, certains d'entre

⁹⁰- Renaud Denoix de Saint Marc fut vice-Président honoraire du Conseil d'Etat français et membre du Conseil constitutionnel en France.

⁹¹- Ecrit dans la préface à l'ouvrage de Catherine Bergeal, *Rédiger un texte normatif, loi, décret, arrêté, circulaire*, Paris, éd. Berger Levrault, 2008.

nous à tort ou à raison, doutent de vous, de vos qualités, de vos capacités à assumer comme il faut ces fonctions. Avant tout, ils se demandent si vous connaissez le peuple que vous voulez représenter. Si oui, quel est selon vous, son état d'esprit et son état de vie actuels ? Autrement, cher futur député, comment vont et vivent les béninois aujourd'hui ? Quelles sont leurs aspirations profondes ? Quelles sont leurs craintes et leurs peurs ?

Le tout n'est pas d'être élu député si le pays n'est pas en paix. Que feriez-vous pour que les élections législatives soient libres, justes, crédibles, équitables et transparentes ?

Toutes les formations politiques de notre pays proclament partout leur détermination à promouvoir les jeunes et les femmes. Alors, cher Futur Député, combien de jeunes de 25 à 40 ans et combien de femmes, votre parti positionne-t-il comme têtes de listes aux législatives ?

Vous savez aussi que dès qu'on s'engage dans la vie publique, on est exposé à la diversité des opinions et à toutes les rumeurs et peut-être les vérités ne viennent vers nous, dites-nous de vous-même qui êtes-vous ? Quelles sont les valeurs auxquelles vous croyez et qui fondent votre vie personnelle et publique ? Qu'avez-vous fait, que faites-vous sur les plans professionnel, social ou politique qui peut convaincre vos compatriotes que vous ferez et serez un bon député et que vous êtes digne de confiance ? Pourquoi voulez-vous être député et pourquoi ne choisissez-vous d'occuper une autre fonction dans la République ? Entre nous, est-ce pour aller protéger vos

intérêts et vous-même, vous cacher sous le couvert de l'immunité parlementaire afin de ne pas répondre de quelques affaires « pas claires » ? Justement, quelles sont les "affaires" que vous avez gérées ou dans lesquelles vous êtes impliqué et pour lesquelles la République pourrait vous demander des comptes ? Soyez franc avec nous puisque nous nous informons sur vous, sur votre passé et votre présent dans l'Etat.

Source : Bénin Times, lundi 11 février 2019, reproduit dans *le nouvel Observateur*, n° 0647, mardi 12 février, 2019.

Les députés béninois de la septième législature ne semblent pas avoir assimilé de tels principes qui devraient être chers à tout législateur. La législature a voté des lois sans état d'âme. C'est dans ces conditions qu'elle a battu un record en ce qui concerne le nombre de lois adoptées depuis 1991 par les différentes formations de l'Assemblée nationale.

La Cour constitutionnelle saisie a eu à rectifier bien des lois votées au parlement et auxquelles des numéros d'ordre et d'enregistrement avaient été déjà donnés. Il en a été ainsi en particulier de la loi n° 2018-01 adoptée par le parlement le 4 janvier 2018 déferée le 8 janvier 2018 à la Cour constitutionnelle par le Président de la République, elle sera déclarée contraire à la Constitution par la décision Dcc 18-003 du 24 janvier 2018 de la haute institution constitutionnelle. Finalement la loi n° 2018-01 disparaîtra de l'ordonnancement juridique du Bénin et c'est la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin qui restera en vigueur.

De même, sans une lecture préalable de l'article 100 de la Constitution⁹² du 11 décembre 1990, les députés adopteront la loi n°2017-03 portant régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat le 17 mars 2017. Transmis à la Cour constitutionnelle, celle-ci, par la Dcc 17-087 du 20 avril 2017, décide que la loi 2017-03 portant régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat votée par l'Assemblée nationale le 17 mars 2017 est contraire à la Constitution au motif que, « le régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat doit relever du pouvoir réglementaire à l'instar des statuts particuliers de certains corps de la fonction publique.

Le premier vice-président Eric Houndété, dans son adresse au Président Adrien Houngbédji lors de la cérémonie de présentation des vœux pour la nouvelle année organisée le 7 janvier 2019 à Porto-Novo déclare : « *sur le plan de la fonction législative, au cours de la septième législature, plusieurs lois d'importance à caractères socio-politique et économique ont été votées. Au total, cent quarante et un (141) textes de lois votés sont à mettre à notre actif, des lois dont la plupart touchent les secteurs essentiels de la vie de notre nation ou permettent au gouvernement de disposer de ressources nécessaires à la promotion et à la relance de « l'économie nationale.*

On peut donc dénombrer 22 lois votées en 2015 ; 36 en 2016 ; 44 en 2017 et 39 lois votées pour le compte de l'année 2018. A ces lois s'ajoutent d'importantes autres relatives aux lois

⁹² L'article 100 de la Constitution du 11 décembre 1990 prescrit que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

de finances et aux autorisations « de ratification de plusieurs accords de crédits, de conventions et autres protocoles signés « entre l'Etat béninois et ses partenaires internationaux. *Il convient de signaler également la mise en conformité avec la Constitution de certaines lois.* »

Le tableau comparatif suivant place la septième législature dans son rang de premier de la classe par le nombre de lois votées par les différentes législatures depuis 1991-1995, période de la première législature.

Tableau n°2.3 : Nombre de lois votées par le parlement de la première à la septième législature

Lois votées Législature	Lois ordinaires	Autorisation de ratification	Mise en conformité	Total
1 ^{ère} 1991- 1995	45	42	01	88
2 ^{ème} 1995- 1999	38	78	01	117
3 ^{ème} 1999- 2003	36	71	20	127
4 ^{ème} 2003- 2007	44	73	16	133
5 ^{ème} 2007- 2011	41	76	11	130
6 ^{ème} 2011- 2015	36	116	ND	153
7 ^{ème} 2015- 2019	68	93	ND	171

Source. Etabli par l'auteur.

On peut établir un tableau détaillé des lois votées sous la septième législature

Tableau n° 2.4 : Détail des lois votées sous la septième législature

Désignation	Lois ordinaires	Lois portant autorisation de diverses ratifications	Lois portant lois de finances de l'année	Loi portant loi des finances rectificatives pour 2016	Loi portant règlement définitif des budgets 2009 à 2016
Nombre	56 ⁹³	93	3 (2017, 2018,2019)	1	8

Total lois votées : 171

Source : Etabli par l'auteur

Ce que le premier vice-président Eric Houndété ne dit pas ce jour, ce sont le contexte et les conditions dans lesquelles ce record a été obtenu, déjà partiellement décrits ci-dessus.

Pour beaucoup de personnes à l'intérieur comme à l'extérieur du Bénin qui suivent le processus du renouveau démocratique depuis la Conférence nationale des forces vives de février 1990, il y a un recul de la démocratie dans le pays depuis le dernier trimestre de 2016 quand, le pouvoir du nouveau départ a procédé à l'arrestation de Sébastien Ajavon dans les conditions exposées plus haut pour une garde à vue suivie d'un jugement hâtif et une libération pour insuffisance de preuves. D'autres datent le début de la fin de la démocratie au Bénin

⁹³- Au 21 Février 2019 il y a une modification compréhensive des chiffres fournis par le premier vice - Président le 7 Janvier 2019.

au 16 décembre 2016 quand, à l'occasion de la présentation à la face du monde du Programme d'actions du gouvernement, le Président de la République demande publiquement au Président de l'Assemblée nationale d'avoir à faire voter bientôt les lois pour les réformes les yeux fermés. Pour ceux-là, cette déclaration de Patrice Talon, président de la République, chef de l'Etat et chef du gouvernement et l'acceptation tacite par Adrien Houngbédji président de l'Assemblée nationale entraînent de facto la fin de l'application au Bénin du principe de la séparation des pouvoirs.

Toujours est-il qu'au moment où le premier vice-Président de l'Assemblée nationale Eric Houndété parle ce 7 janvier 2019, le contexte a notablement changé dans le Bénin démocratique. Outre ce qui a été écrit plus haut en ce qui concerne le contexte, c'est Reporters sans frontières⁹⁴ (Rsf) qui dans son rapport sur l'Etat de la presse au Bénin pour l'année 2018 constate qu'il y a une régression de six places par rapport à 2017. Le pays de la Conférence nationale et du respect des droits humains passe de sa place de 78^{ème} en 2016 et 2017 à celle de 84^{ème} dans le classement. Le rapport de Reporters sans frontières apostrophe le président Patrice Talon pour ce recul. La fermeture de médias privés dont celle de la télévision Sikka Tv appartenant à Sébastien Ajavon devenu un opposant au pouvoir par la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (Haac) sont imputables à l'autorité suprême qui peut arrêter le processus mais ne le fait jamais. Depuis

⁹⁴- Reporters sans frontières pour la liberté de la presse est une organisation non gouvernementale engagée pour la liberté de la presse. Elle est reconnue d'utilité publique, son siège est à Paris en France. Il produit chaque année un rapport sur l'état de la liberté d'expression dans le monde avec un classement des différents pays du monde. Les renseignements donnés dans le texte sont tirés du rapport pour le compte de l'année 2018.

l'accession au pouvoir en mars 2016 du nouveau président Patrice Talon, les activités de l'opposition ne sont plus couvertes par la télévision d'Etat soutient l'organisme international de défense des libertés d'expression et de la presse. Cependant, le rapport précise que les journalistes béninois continuent de jouir d'une liberté d'expression, même si la promesse du chef de l'Etat en exercice de dépénaliser tous les délits de presse n'est toujours pas une réalité dans le pays. On notera que dans le rapport Rsf qui vient de paraître le Bénin se classe au 96^{ème} rang contre 76 pour le Togo, 36 pour le Burkina Faso et 66 pour le Niger. La dégringolade continue avec une chute de 12 places en 2019 par rapport à 2018 où le Bénin était 84.

A partir de mars 2017, les conditions de vote des lois changent aussi dans le pays. Les lois commencent à tomber sur la table du Bureau de l'Assemblée nationale à une allure accélérée et sont adoptées avec célérité. Les propositions de lois groupées l'emportent sur les projets de lois. Largement.

Les pratiques nouvelles dans la procédure parlementaire amènent la presse à protester en écrivant : *« les lois soumises au vote des députés à l'Assemblée nationale que le gouvernement considère comme la manifestation de ses réformes, souffrent d'un grand déficit, l'absence de débat public préalable. C'est ce qui fait que ces lois une fois votées, sont sources de mécontentement et de tensions populaires. Quelles peuvent bien être ces réformes, destinées à améliorer les conditions de vie des populations, mais qui ne rencontrent pas leur assentiment ? »*

Le quotidien béninois⁹⁵ poursuit : « ... Ce qui intrigue dans les réformes du président Talon, c'est que les lois votées au parlement atterrissent presque en catimini. Cette gestion opaque des lois lesquelles doivent être produites des réformes, reste l'un des sept péchés capitaux du gouvernement Talon. »

La réforme apportant une modification d'une pratique donnée ancienne qui veut que les lois soient discutées au préalable non pas avec les députés seuls mais aussi avec les acteurs impliqués par l'innovation recherchée, ceci notamment au niveau de la commission technique permanente de l'Assemblée nationale compétente en la matière. Il n'en est rien dans la pratique, les projets ou propositions de lois introduites à l'Assemblée nationale ces derniers jours ne sont précédés d'aucun débat ou consultation préalable des acteurs concernés.

La question reste posée de savoir si une réforme peut être pensée, élaborée et adoptée sans que les acteurs concernés n'y soient associés soit au début, soit à la suite ou à la fin du processus.

- b) La contestation des lois par la minorité parlementaire, les syndicats, les partis et mouvements de l'opposition, les populations et les organisations de la société civile.

Incontestablement, le rejet par une minorité de vingt-deux députés le 4 avril 2017 du projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 par le gouvernement a conduit à une radicalisation des positions dans le pays. Le pouvoir de la rupture ou du nouveau départ a annoncé les couleurs en proclamant

⁹⁵- La Nouvelle Tribune, N°: 3667, Jeudi 18 Janvier, 2018, p.3.

le recours désormais à une politique de ruse et de ruse. Les députés qui ont fait échouer le projet gouvernemental sont obligés de se dévoiler désormais à l'hémicycle par rapport au vote des nouvelles lois. Ils partent aussi communiquer avec leurs partis ou mouvements afin que ceux-ci se relèvent d'une torpeur commencée en mai 2016.

avant cette date, les lois adoptées dans les conditions décrites ci-dessus seront contestées dans la forme et le fond. Les griefs faits à la forme de ces lois sont le secret et l'esprit de cachoterie qui précèdent les adoptions. Le passage par la voie des propositions de lois conduit à ce que tout se passe à l'intérieur de l'hémicycle. N'est communiqué que ce qu'on veut bien ! On dit des lois qu'elles sont scélérates, liberticides, anti démocratiques ainsi de suite. Ce qui n'est pas toujours établi. On dit aussi que les lois votées sous la septième législature sont réductrices des droits fondamentaux et des acquis sociaux, prédatrices des libertés et déstabilisatrices de l'Etat de droit.

Ainsi, les syndicats des travailleurs de manière générale ont commencé à dénoncer les premières lois de réforme du pouvoir avant leur adoption par le parlement. Les députés de l'opposition ont pu exfiltrer des copies des propositions de lois. Certains leaders d'opinions, des organes de presse et leurs responsables, des communicateurs indépendants devenus blogueurs ou non, quelques partis ou mouvements politiques s'engagent aussi contre ces lois.

Dans les lignes qui vont suivre, les lois retenues par l'auteur pour être commentées, l'ont été parce qu'elles ont été sérieusement contestées. Ces lois ont été regroupées en

quatre séries qui sont, (i) la série première comprend les deux lois relatives, la première à l'emploi des collaborateurs externes de l'Etat et la seconde fixant les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin, (ii) la deuxième série regroupe des lois et une forte jurisprudence constituée de décisions de la Cour constitutionnelle relative au droit de grève en République du Bénin, (iii) en troisième position, on trouve les lois portant réforme de la justice à travers son organisation, le Conseil supérieur de la magistrature, le statut des magistrats, l'organisation judiciaire et la création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet), (iv) l'étude en quatrième série des lois relatives à la réforme du système partisan vient clore l'étude en cours à ce niveau.

(I) La première série comprend les deux textes suivants :

- **La proposition de loi fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin ;**
- **La proposition de loi portant régime général d'emploi des collaborateurs extérieurs.**

C'est le 23 février 2017, à l'occasion d'une séance plénière de la première session extraordinaire de l'année 2017 de l'Assemblée nationale que le Président Adrien Houngbédji au titre des communications informe la Représentation nationale que quarante-huit députés ont déposé douze propositions de lois et demandent en conséquence la convocation d'une

session extraordinaire en vue de leur examen et adoption. Les deux lois concernées ici figurent parmi les douze propositions de loi.

La Confédération des syndicats autonomes est la première organisation à réagir avec toutes les précisions utiles pour ce qui concerne les deux textes.

Dans un communiqué en date du 12 mars 2017, la Confédération appelle tous les travailleurs et démocrates béninois à la vigilance, puis elle procède à l'analyse des textes encore en examen à l'Assemblée nationale.

Pour ce qui concerne la proposition de loi fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin, la Confédération syndicale se demande où se trouve l'urgence d'une loi qui figure déjà dans le code du travail du Bénin en cours de relecture en vue d'obtenir une nouvelle version revue, corrigée et au besoin augmentée. Les élus du peuple devraient tout mettre en œuvre pour une accélération du processus de la revue du code du travail par toutes les personnes compétentes (représentants des travailleurs, des employeurs des différents secteurs privés et publics) au lieu d'en faire une affaire urgente et de « couvent » connue des seuls députés.

Puis le texte proposé est évalué du point de vue de sa pertinence. Il est fait le constat que toutes les questions formulées par la proposition de loi à savoir, (i) les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre, (ii) la conclusion des contrats de travail et la cessation des relations de travail, (iii) les conditions de travail et (iv) le

règlement des conflits de travail sont prises en compte par le code en cours de relecture avec des améliorations importantes.

En conséquence, il n'est pas pertinent de créer un « second » code du travail mais de faire accélérer les travaux en cours relativement au Code du travail.

Comme atouts, soutient la Csa, la proposition de loi sous rubrique procède à la formalisation du travail intérimaire au Bénin. Jusque-là aucun texte ne l'a fait bien qu'il existe. Elle a créé la notion d'horaires individualisés de travail qui permettra une renonciation à la règle actuellement applicable de l'horaire groupé collectif de travail. Il y a enfin l'introduction des assesseurs travailleurs et employeurs devant toutes les juridictions du travail au Bénin.

Le texte de la proposition de loi présente par ailleurs, beaucoup de menaces surtout pour les travailleurs.

Ainsi à l'article 13 de la proposition de loi, on peut lire : « le contrat de travail à durée déterminée peut être renouvelé indéfiniment. » La Confédération fait remarquer qu'il y a là une remise en cause d'un acquit contenu dans le code du travail en vigueur qui prescrit que le contrat à durée déterminée n'est renouvelable qu'une fois. »

Le dernier alinéa du même article 13 dispose « Dans tous les cas, le caractère à durée déterminée d'un contrat de travail relève de la qualification donnée par les parties. »

Cet article est inutile dans la mesure où l'article 12 de la proposition de loi prévoit « le contrat de travail à durée

déterminée est un contrat écrit portant un terme certain fixé par les parties. »

L'article 30 de la proposition de loi limite le montant de la réparation à neuf mois de salaire en cas de licenciement abusif. Il serait mieux de laisser le soin comme par le passé au juge la faculté de fixer le quantum des dommages et intérêts en cas de licenciement abusif, souligne la Confédération.

L'article 32 du même texte stipule que : « les dispositions du présent article ne prévoient aucune procédure en matière de licenciement pour motif économique. » Il est donc nécessaire d'indiquer au niveau de cet article les conditions dans lesquelles va se dérouler le licenciement pour motif économique. C'est le cas au niveau du code du travail en vigueur où en cas de licenciement pour motif économique, l'employeur doit respecter une procédure prévue aux articles 47, 48 et 49 dudit code.

A l'article 32, il est écrit : « la démission est expressément notifiée par écrit à l'employeur. Elle peut être constatée. » On peut se demander qui fera le constat dans le cas où la démission n'est pas écrite. La Confédération propose que ce soit l'inspecteur du travail ou le juge qui soit habilité à faire le constat.

- Le second texte, la proposition de loi portant régime général d'emploi des collaborateurs extérieurs est également soumis à l'examen de la Confédération des syndicats autonomes. A ce propos, elle s'interroge sur le contenu de la proposition de loi et sur le progrès qu'il présente par rapport aux termes du décret n°2015-315

du 3 juin 2015 qui régit déjà le statut des collaborateurs extérieurs.

L'évaluation de la proposition de loi à travers le critère de pertinence établit que l'Etat béninois a toujours utilisé des personnes non Agent permanent de l'Etat (ApE) et non agent contractuel de l'Etat (AcE) et c'est le décret n°2015-315 du 3 juin 2015 portant conditions d'emploi des personnes non agents de l'Etat nommés par le Président de la République et les membres du gouvernement qui a suffi pour la gestion de ces personnes non ApE et non AcE utilisés par l'Etat jusqu'à ce jour.

Le recours à une loi respecte-t-il la Constitution qui détermine les domaines de la loi et du règlement ?

La proposition de loi ne paraît donc pas pertinente. Elle n'apporte rien de nouveau. Le décret n°2015-315 du 3 juin 2015 définit clairement les conditions d'utilisation de ce type de personnel dont la gestion est conduite en comparaison de la situation des agents de l'Etat justifiant de la même qualification professionnelle. L'Etat, à travers la présidence ou le ministère utilisateur conclut avec les collaborateurs extérieurs intéressés, un contrat de travail dont la durée est limitée à leur séjour dans l'emploi pour lequel ils ont été recrutés ou nommés. Les emplois pour lesquels ce personnel est nommé sont précisés dans le décret plus haut. Curieusement la proposition de loi introduit un recul en omettant de faire préciser par la loi, les emplois concernés.

La proposition de loi ne dit pas en quoi la nouvelle loi :

- renforcera la capacité d'employabilité des demandeurs d'emploi en vue de les sortir du chômage de longue durée ;

- permettra de combattre le sous-emploi dans l'administration publique, les institutions de l'Etat et dans les collectivités territoriales décentralisées.

La proposition ne présente pas d'atouts visibles, par contre, ce sont des insuffisances qu'on peut relever et qui sont :

1. la proposition de loi n'indique nulle part, les conditions de recrutement de ce type de personnel de l'Etat. Il serait indiqué de savoir s'ils seront recrutés par concours, par appel à candidature ou par cooptation.

Afin de garantir l'égale admissibilité de tous à ces emplois publics, il conviendrait que les recrutements pour ces emplois publics se fassent par appel à candidature dans le respect des dispositions en vigueur au Bénin en matière d'occupation des hauts emplois publics.

2. la proposition de loi en son article 9 stipule « la rémunération et les autres avantages du collaborateur de l'Etat sont fixés par le contrat de collaboration ou le contrat de déplacement. » La norme des rémunérations et des avantages n'est pas précisée. Une telle norme nécessaire devra tenir compte de la situation salariale en cours à la fonction publique afin d'éviter une différenciation entre les collaborateurs extérieurs et les ApE et les AcE des mêmes qualifications professionnelles.

En vérité, conclut la Confédération, tout se passe comme si la proposition de loi tend à régler un problème ponctuel.

Telles se présentent les analyses de la Confédération de syndicats autonomes (Csa) relativement aux deux propositions

de loi en examen au parlement en ces mois de février et mars 2017.

Entre temps, d'autres centrales syndicales entrent dans le conflit contre ces deux propositions de loi. La Fédération des syndicats des travailleurs des finances (Fesynta-finances) et la Confédération des syndicats des travailleurs du Bénin (Cstb) rendent publique une déclaration relative aux deux propositions de loi qui sont selon eux des lois renforçant la précarité de l'emploi au Bénin. Un sit-in est organisé sur l'esplanade de l'Assemblée nationale à Porto-Novo par les confédérations syndicales, appuyées par des organisations de la société civile et des partis en mars 2017.

Les députés n'écoutent et ne prennent en compte aucune critique, ni observation quel qu'en soit la pertinence. Les deux lois seront adoptées au parlement le 17 et le 21 mars 2017. Envoyées devant la Cour constitutionnelle, par le Président de la République pour le contrôle de constitutionnalité, il demande l'utilisation de la procédure d'urgence.

Les deux lois ne connaîtront pas le même sort devant le juge constitutionnel.

Par la décision Dcc 17-087 du 20 avril 2017, la Cour constitutionnelle décide : article 1^{er} « la loi n°2017-03 portant régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat votée par l'Assemblée nationale le 17 mars 2017 est contraire à la Constitution. »

Le motif invoqué est que « à défaut d'être intégré directement au statut de la Fonction publique, le régime général d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat doit relever du pouvoir

règlementaire à l'instar des statuts particuliers de certains corps de la Fonction publique. »

Finalement, les députés se réuniront à la fin de décembre 2017 pour une mise en conformité avec la décision Dcc 17-087 du 20 avril 2017 de la loi n° 2017-03 qu'ils avaient adoptée le 17 mars par l'intégration du régime d'emploi des collaborateurs externes de l'Etat à la loi n° 2015-10 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique par l'ajout de trois articles.

La loi n°2017-05 fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin fut validée par la Cour constitutionnelle par la décision Dcc 17-179 du 10 août 2017. Toutefois, la haute juridiction enjoint qu'« il y a lieu de réunir dans un même texte de loi portant code du travail en République du Bénin, les dispositions pertinentes de la loi n°198-004 du 27 janvier 1998 et celles de la loi n° 2017-05 [votée le 21 mars 2017 par le parlement] fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin. » (Article 3 de la décision Dcc 17-179 du 10 août 2017)

La loi ainsi validée sera promulguée et devient la loi n°2017-05 du 29 août 2017 fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin.

On retiendra qu'après le vote et la promulgation de cette loi, les travailleurs à travers leurs syndicats, les partis et les mouvements politiques de l'opposition continuent de

dénoncer ce texte comme étant un recul par rapport au code du travail en vigueur, une loi scélérate.

Une véritable levée de bouclier surviendra au Bénin quand, aux mois d'octobre et novembre 2018, au cours d'un sommet du G20 tenu à Berlin et consacré à l'investissement dans les pays en développement, le Président Talon déclare qu'il a obtenu par des lois récentes les conditions les meilleures pour les employeurs-investisseurs au Bénin. Il déclare : « une loi nouvelle sur les conditions d'embauche dérégule désormais au Bénin, le recrutement et simplifie la rupture du contrat du travail. Aujourd'hui les entreprises ont la possibilité de recruter sur contrat de travail à durée déterminée, renouvelable quasi indéfiniment. Les montants des indemnités à payer en cas de licenciement au Bénin sont désormais plafonnés à neuf mois de salaires, quel que soit le motif de licenciement. Nous venons également de mettre en vigueur une réforme du droit de grève qui limite la durée totale de grève au Bénin à deux jours maximum par mois et à dix jours maximum par année. »

Le Président de la République se justifie : « ces mesures difficiles sur le plan social, sont indispensables pour l'investissement privé. »

On comprend dès lors les raisons pour lesquelles les députés en symbiose avec le gouvernement étaient toujours pressés d'obtenir des résultats.

(II) La deuxième série regroupe des lois et une forte jurisprudence constituée de décisions de la Cour constitutionnelle relative au droit de grève en République du Bénin.

La réforme du droit de grève au Bénin se présente en 2017 puis en 2018 comme un feuilleton à plusieurs épisodes. En effet, depuis l'avènement du renouveau démocratique dans le pays en février 1990, les grèves sont devenues récurrentes pour ne pas dire fréquentes dans tous les secteurs de l'administration publique. S'estimant comme étant les parents pauvres du renouveau démocratique qui permet à une caste de politiciens de s'enrichir, les fonctionnaires ayant à leurs têtes de puissantes centrales syndicales ne ratent aucune occasion pour aller en grève. Les enseignants de tous les ordres d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur, sont les premiers concernés. Puis les personnels de la santé ont suivi refusant d'organiser un service minimum. Les agents de l'ordre se prévalant des dispositions de la Constitution ont commencé à s'organiser en des syndicats pour des revendications. Les magistrats ont commencé à entrer en grève surtout à partir de 2006, avec le pouvoir de Boni Yayi (2006-2016).

La sixième législature de l'Assemblée nationale a examiné des projets de loi tendant à supprimer le droit de grève aux magistrats, aux personnels de la santé et aux agents des forces de l'ordre. Malgré le gêne réel que ces grèves amenaient pour les parents d'élèves, les usagers du service public de la justice et les malades et leurs parents, les centrales syndicales, les organisations de la société et les partis et mouvements de l'opposition d'alors se sont mobilisés contre cette tentative de

gouvernement de Boni Yayi qui se situait à un moment où le gouvernement avait perdu la majorité à l'Assemblée nationale.

C'est à la fin de l'année 2017, alors que la majorité introuvable de cinquante-neuf députés sur quatre-vingt-trois est acquise au pouvoir de la rupture avec le Bloc de la majorité parlementaire (Bmp) que l'Assemblée nationale relance le feuilleton des interdictions de droit de grève.

Ainsi la loi n°2017-42 portant statut des personnels de la police républicaine sera votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017, une des dispositions interdit le droit de grève aux personnels de police. Il en est de même de la loi n°2017-43 modifiant et complétant la loi n°2015-18 portant statut général de la fonction publique supprimant le droit de grève à certaines catégories de travailleurs votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017.

Puis c'est l'article 20 de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature votée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 qui interdit le droit de grève aux magistrats.

Lorsque toutes ces lois adoptées au parlement sont déférées à la Cour constitutionnelle, un grand suspens s'établit en ce qui concerne le feuilleton suivi par tout le peuple béninois.

Au début de l'année 2018, la cinquième mandature de la Cour constitutionnelle dirigée par le professeur Théodore Holo s'en sort plutôt bien du point de vue de la défense de la démocratie en prononçant l'invalidation des trois lois au motif que le droit de grève étant garanti par la Constitution, les députés ne pouvaient la supprimer ni aux magistrats, ni aux agents de la police républicaine, ni aux personnels des

corps de la santé. Toutefois, ils pouvaient l'encadrer : « *seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice.* »⁹⁶

En juin 2018, le feuilleton prend une nouvelle tournure jurisprudentielle, en effet, la nouvelle formation de la Cour constitutionnelle, la sixième mandature installée le 6 juin 2018 intervient sur les décisions de la précédente cour et par les décisions Dcc 18-141 et suivants par un surprenant revirement de jurisprudence déclare conforme à la Constitution toutes les trois lois ci-dessus citées votées par les députés et invalidées par la précédente formation de la Cour constitutionnelle.

On pourrait légitimement penser que le feuilleton s'arrête là. Il n'en sera rien. En septembre 2018, malgré les décisions de la Cour constitutionnelle, sixième mandature, l'Assemblée nationale se référant à la jurisprudence de la Cour Holo reprendra l'examen des lois relatives au droit de grève. Au terme des travaux en commission, elle procédera à l'encadrement de l'exercice du droit de grève pour les travailleurs en adoptant en septembre et octobre 2018 les lois suivantes :

- Loi n° 2018-33 du 5 octobre 2018 portant abrogation de la loi n° 2018-01 adoptée le 4 janvier 2018 portant statut de la magistrature en République du Bénin. Cette procédure rétablit de facto le droit de grève aux magistrats qui retrouvent la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature pour les régir ;
- Loi n° 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit

⁹⁶- Ce sont les décisions Dcc 18-001 du 18 janvier 2018, Dcc 18-003 du 22 janvier 2018 et décision Dcc 18-004 du 23 janvier 2018.

de grève en République du Bénin. Cette loi en son article 13 encadre le droit de grève de tous les travailleurs en ce sens : *« article 13 nouveau : Lorsque les procédures sont respectées, le droit de grève s'exerce dans certaines conditions de durée qui ne peut excéder :*

- *Dix (10) jours au cours d'une même année ;*
- *Sept (7) jours au cours d'un même semestre et*
- *Deux (2) jours au cours d'un même mois.*

Quelle qu'en soit la durée, la cessation du travail au cours d'une journée, est considérée comme un jour entier de grève. »

- *Loi n° 2018-35 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 1^{er} septembre 2017 portant statut général de la fonction publique.*

L'article 394 nouveau de cette loi se lit comme suit : « Tout licenciement ou révocation abusif ouvre droit à une indemnisation.

Le montant de l'indemnité est fixé en fonction de la preuve des éléments qui justifient l'existence et l'étendue du préjudice.

Toutefois, le montant de la réparation, ne peut être inférieur à trois (3) mois de salaire brut ni excéder neuf (9) mois. »

Ainsi se termine pour le moment, le feuillet de la réforme du droit de grève en République du Bénin.

(III) La troisième série comprend les lois portant réforme de la justice.

La réforme de la justice a vite commencé à l'Assemblée nationale avec le pouvoir du nouveau départ. Ainsi, la loi n°2016-15 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°2008-07 du 10 juin 2002 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes en République du Bénin⁹⁷ sont revisités dès les mois de juin et juillet 2016.

Les deux textes induisent une réforme du système judiciaire en ce qui concerne les différentes juridictions de l'ordre judiciaire en même temps que la première porte création du tribunal de commerce. Ce sont les articles 1, 12, 13, 36, 37, 38,39, 41, 42, 44, 45, 49, 51, 58 ,59 60, 61, 62, 63, 64,65, 76, 77, 78, 79 et 83 soit 28 articles de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin qui font objet de réforme.

Le titre III de la nouvelle loi définit les tribunaux de premières instances et les tribunaux de commerce et indique le lieu de leur implantation qui établit leur compétence *materiae loci*.

L'article 37 nouveau dispose : « Les cours d'appel procèdent à l'installation des tribunaux de première instance sur réquisition du ministère public ».

Le premier président de la cour d'appel de commerce procède à l'installation du tribunal de commerce sur réquisition du ministère public.

⁹⁷ Ces deux lois sont publiées au Journal officiel, N°: 19 bis, 127^e année, 03 Octobre, 2016.

Suivant la composition de ces différents tribunaux et les conditions de nomination des membres puis les compositions des tribunaux. Les pouvoirs des présidents et les modalités de fonctionnement des juridictions de premières instances.

L'article 58 nouveau définit les personnes chargées de l'inspection au niveau de ces tribunaux. L'article 58-2 crée une Autorité nationale de suivi et d'évaluation des tribunaux et des cours d'appel de commerce auprès du ministre en charge de la justice.

Le titre IV en ses articles 59 nouveau et 59 al.1 porte création des cours d'appel et définit leur ressort territorial respectif. On notera qu'il y a trois cours d'appel qui sont ceux de Cotonou, Abomey et Parakou.

Les cours d'appel de commerce sont établies à Porto-Novo, Abomey et Parakou.

Les dispositions transitoires constatent les dispositions à prendre en attendant que tous les tribunaux et cours soient installés.

La seconde loi, celle n°2016-16 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°2008-07 du 10 juin 2002 portant code de procédure civile, commerciale, sociale administrative et des comptes en République du Bénin modifient ou complètent 50 dispositions de la précédente loi.

La matière est ardue qui concerne la procédure devant toutes les juridictions du pays. Il serait fastidieux d'énumérer les différents articles nouveaux car tous concernent la procédure ici et là et sont donc à la portée du juge qui les consulte tous les

jours. Les profanes, lecteurs de ces lignes pourront retenir que l'Assemblée nationale a repris cette loi relative aux procédures civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes au Bénin dès le mois de juillet 2016.

La réforme suivante qui sera très controversée concerne le Conseil supérieur de la magistrature qui est un organe prescrit par la Constitution du 11 décembre 1990 et organisé par une loi organique. Les deux textes intervenant pour cette réforme-ci sont : la loi n° 2018-02 du 29 juin 2018 modifiant et complétant la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature et le décret n°2018-323 du 19 juillet 2018 portant nomination des personnalités extérieures à la magistrature, membres du Conseil supérieur de la magistrature.

A l'analyse, il apparaît qu'il y a un renforcement du pouvoir exécutif au sein du Conseil et le décret n'est qu'une application de la réforme par la nomination des membres de la nouvelle formule du Conseil supérieur de la magistrature.

La loi organique n°94- 27 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature a été adoptée difficilement. Votée pour la première fois par l'Assemblée nationale, première législature (1991-1995), elle passera plusieurs fois devant la Cour constitutionnelle et ne sera promulguée qu'en 1999 sous la deuxième législature (1995-1999). Depuis, elle n'a pas fait l'objet d'une révision.

Tableau n° 2.5 : Etat comparée des modifications apportées par la nouvelle loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 par rapport à la loi organique n°94- 27 du 18 mars 1999 relative au conseil supérieur de la magistrature

N°	Ancien loi organique relative au Csm	Nouvelle loi organique relative au Csm
1.	Article 1.	Article 1.
	Membres de droit	Membres de droit
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Président de la République, président ; 2. Le Président de la Cour suprême, premier vice-président ; 3. Le Garde des sceaux, ministre de la justice, deuxième vice- président ; 4. Les Présidents des chambres de la cour suprême, membres ; 5. le Procureur général près la Cour suprême, membre ; 6. Le Président de la Cour d'appel, membre ; 7. Le Procureur général de la Cour d'appel, membre. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Président de la République, président ; 2. Le Président de la Cour suprême, premier vice-président ; 3. Le Garde des sceaux, ministre de la justice, deuxième vice-président ; 4. Les Présidents des chambres de la Cour suprême, membres ; 5. le Procureur général près la Cour suprême, membre ; 6. Le Président de la Cour d'appel, membre ; 7. Le Procureur général de la Cour d'appel, membre ; 8. Le ministre chargé de la Fonction publique, membre ; 9. Le ministre chargé des finances membre.

	Autres membres	Autres membres
	<p>8. Une personnalité extérieure à la magistrature connue pour ses qualités intellectuelles et morales, membre ;</p> <p>9. Deux magistrats dont un du Parquet, membres</p>	<p>10. Quatre personnalités extérieures à la magistrature connues pour leurs qualités intellectuelles et morales, membres ;</p> <p>11. Deux magistrats dont un du Parquet, membres</p>
2	Article 2.	Article 2
	<p>Les deux magistrats prévus à l'article 1^{er}point 9 ont chacun un suppléant. Les titulaires et les suppléants sont désignés par l'Assemblée générale des magistrats parmi les magistrats ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle.</p> <p>La personnalité extérieure à la magistrature et son suppléant sont nommés sur une liste de trois personnes établie par le bureau de l'Assemblée nationale.</p> <p>La durée des fonctions des personnes prévues par le présent article est de quatre ans renouvelables une fois. Le renouvellement de ce mandant doit intervenir au moins un mois avant son expiration.</p>	<p>Les deux magistrats prévus à l'article 1^{er}point 11 ont chacun un suppléant. Les titulaires et les suppléants sont désignés par l'Assemblée générale des magistrats parmi les magistrats ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle.</p> <p>Les personnalités extérieures à la magistrature et leurs suppléants sont nommés sur une liste de trois personnes établie par le bureau de l'Assemblée nationale.</p> <p>La durée des fonctions des personnes prévues par le présent article est de quatre ans renouvelables une fois. Le renouvellement de ce mandant doit intervenir au moins un mois avant son expiration.</p>

3	Article 9	Article 9
	<p>Les membres du Conseil supérieur de la magistrature, le Secrétaire général et sont adjoints ont droit à des indemnités et avantages fixés par décret pris en Conseil des ministres.</p> <p>Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par la loi de finances et inscrits au budget de la présidence de la République.</p>	<p>Les membres du Conseil supérieur de la magistrature, le Secrétaire général et sont adjoints ont droit à des indemnités et avantages fixés par décret pris en Conseil des ministres.</p> <p>Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature sont fixés par la loi de finances et inscrits au budget de la Cour suprême.</p>
4	Article 10	Article 10
	<p>10.1 Le siège du Conseil supérieur de la magistrature est fixé par décret pris en Conseil des ministres. Exceptionnellement, le Conseil peut se réunir à la présidence de la République.</p>	<p>10.1 Le Conseil supérieur de la magistrature siège à la Cour suprême. Exceptionnellement, le Conseil peut se réunir à la présidence de la République. (le reste de l'article sans changement)</p>

Etabli par l'auteur

Observations

1. La loi votée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 a attendu le 28 juin 2018 pour être validée par une décision de conformité à la Constitution par la nouvelle formation de la Cour constitutionnelle.
2. Deux ministres, celui de la Fonction publique et celui chargé des finances font leur entrée au Conseil supérieur de la magistrature en qualité de membres de droit.

3. Le nombre de personnalités extérieures à la magistrature désigné par l'Assemblée nationale passe d'un à quatre.
4. Les membres autres que ceux de droit sont nommés par décret du Président de la République.

En conclusion, relativement à cette réforme du Conseil supérieur de la magistrature, on peut dire qu'il y a des raisons d'être inquiet pour ce Conseil, nouvelle formule au sein duquel les personnes non magistrats l'emportent sur les professionnels du droit.

Toujours est-il que l'Assemblée nationale ayant voté et la Cour constitutionnelle ayant déclaré la loi adoptée par les députés conforme à la Constitution, le Président de la République a promulgué la loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature. Au cours de ce même mois de juillet 2018, le Chef de l'Etat a pris le décret n°2018-323 du 19 juillet 2018 portant nomination des personnalités extérieures à la magistrature, membres du Conseil supérieur de la magistrature.

C'est une nouvelle réforme qui, selon les membres de l'Assemblée nationale, vient ainsi de connaître un succès sur le chemin du développement du Bénin.

La réforme qui suit est un retour à la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée pour la revisiter, définir de nouveau les juridictions du pays et enfin créer une nouvelle juridiction, la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet).

La loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet) a été évoquée plus haut du seul point de vue de la création de la Criet. La levée de boucliers contre cette loi a été si forte dans le pays que l'autre aspect réformateur de la loi a été presque toujours oublié.

En effet, la première partie de la loi controversée traite de modifications apportées à la loi n° 2001-32 du 27 août 2002 modifiée par la loi n°2016-15 du 28 juillet 2016 étudiée plus haut dans le présent ouvrage. En matière de modifications, ce sont les articles 11, 35 et 61 de la loi originelle qui sont revisités. Les articles 81 et 82 sont abrogés.

Ainsi, l'article 11 nouveau rappelle quelles sont les différentes juridictions qui sont chargées de rendre la justice au Bénin : « La justice est rendue par les tribunaux de première instance, les cours d'appel, la Cour suprême et toutes les juridictions légalement constituées.

La Cour d'appel est compétente en matière pénale, civile, sociale, administrative et des comptes. La Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux de première instance comprennent un siège et un parquet. Il existe également des tribunaux de conciliation qui ont pour mission de concilier les parties.

Les juridictions de commerce sont installées par arrêté du ministre en charge de la justice»

L'article 59 nouveau crée les cours d'appel de droit commun de Cotonou, d'Abomey et de Parakou et définit leur ressort territorial respectif.

Les cours d'appel de commerce sont créées à Porto-Novo, à Abomey et à Parakou.

« Toutefois en attendant l'installation des cours d'appel de commerce d'Abomey, et de Parakou, la cour d'appel de Porto-Novo connaît des appels des tribunaux de commerce de leur ressort territorial. »

L'article 61 nouveau se lit : « *chaque cour d'appel de droit commun comprend au moins :*

- *une chambre civile ;*
- *une chambre du droit de propriété ;*
- *une chambre administrative ;*
- *une chambre correctionnelle ;*
- *une chambre des comptes ;*
- *une chambre de l'instruction ;*
- *une chambre des libertés et de la détention ».*

L'article 3 de la nouvelle loi en édictant clairement que le jugement des crimes a lieu en premier ressort devant la chambre criminelle du tribunal de première instance créée de facto, le double degré de juridiction pour les crimes et porte suppression de la Cour d'assises. Ainsi les prérogatives dévolues au Procureur général près les cours d'appel et à ses

substituts généraux devant la Cour d'assises sont désormais conférées au procureur de la République et à ses substituts devant le tribunal de première instance statuant en matière criminelle. De même, les prérogatives dévolues au président de la cour d'appel en matière d'organisation des sessions d'assises sont conférées au président du tribunal de première instance statuant en matière criminelle.

Le titre II de la loi sous rubrique traite des dispositions particulières relatives à la création d'une Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet). C'est ce dernier aspect de cette loi qui intéressera plus d'un.

C'est que la Criet est née dans une semi-clandestinité et installée avec une sérénité inhabituelle au Bénin. Décrite fortement dès sa naissance ou son entrée en activité, la Criet a décidé à un moment de se porter vers les organisations de la société civile pour mieux se faire connaître et plaider sa cause.

Le Réseau Social Watch Bénin, représentant de Transparency international au Bénin après avoir rencontré les fonctionnaires de la Criet a rendu public une déclaration qui constitue ses réserves sur l'institution judiciaire créée par le gouvernement du Bénin. Le texte complet provenant de Social Watch-Bénin est publié en annexe. Il fait la synthèse de ce qu'est la Criet, des conditions de sa création et de mise en place, de la nature et de la particularité de la juridiction, des déviations et des risques de déviance de cette cour. Enfin, elle proclame ses réserves sur la Criet dont elle juge l'instauration inopportune.

D'autres critiques acerbes débouchant sur des demandes de suppression de la Criet ont été publiées dans les journaux.

On retiendra qu'à la demande d'une majorité de ses membres, le Conseil de l'ordre des avocats s'est réuni pour porter des réserves sur la création d'une Cour d'exception dans le contexte démocratique du Bénin. En conséquence la suppression de la Criet est demandée. Des avocats du barreau de Cotonou interviendront à titre personnel pour rejeter la Criet.

Le quotidien, *Le Point-Média*, sous le titre *La Criet, un drone judiciaire contre l'opposition* consacre une page entière à une analyse sur la nouvelle juridiction.

Après avoir montré que la Criet est une juridiction à compétence nationale chargée de réprimer les délits et crimes économiques, le trafic de stupéfiants et les infractions connexes et le terrorisme, le quotidien fait le constat que dans son organisation et son fonctionnement, la Criet viole de nombreux principes processuels et des instruments juridiques internationaux.

Il y a violation du principe du double degré de juridiction alors que l'article 14-5 du pacte international relatif aux droits civils et politiques prescrit que « toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité conformément à la loi. »

La Criet, curieusement méconnaît ce principe élémentaire du procès équitable, poursuit le quotidien. Ainsi, les arrêts de la Criet ne sont susceptibles ni d'appel, ni d'opposition.

La Criet méconnaît le principe de l'inviolabilité du domicile. L'article 15 de la loi portant création sur la Criet dispose que : « les visites et les perquisitions peuvent être effectuées

à toutes heures de jour et de nuit, sur autorisation écrite du président de la commission de l'instruction ou du procureur spécial, même sans le consentement de la personne au domicile de laquelle elles ont lieu. » Cette disposition est en contradiction avec l'article 53 du Code de procédure pénale qui fixe les horaires des perquisitions et visites domiciliaire après six heures du matin et cessent à vingt-et-une heures.

La Criet apparaît comme une véritable cour d'exception, incompatible avec l'Etat de droit. Ainsi, l'action publique pour le crime de terrorisme et les crimes économiques est imprescriptible et les peines prononcées pour les crimes de terrorisme se prescrivent par quarante ans révolus à compter de la date où la décision est devenue définitive. » Alors que l'article 846 du code de procédure pénale dispose que « les peines portées par un arrêt rendu pour une infraction qualifiée de crime par la loi se prescrivent par vingt années révolues à compter de la date où l'arrêt est devenu définitif.

En conclusion, la Criet dans son principe de création, son organisation et son fonctionnement apparaît comme un instrument juridique difficilement compatible avec l'Etat de droit en édification au Bénin depuis février 1990.

Le document portant les réserves du Réseau Social Watch Bénin, représentant de Transparency international au Bénin est édifiant sur le sujet.⁹⁸

⁹⁸- Lire le document en annexes.

▪ **Loi n°2018-14 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 15 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin**

En conséquence des modifications apportées à la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin, le code de procédure pénale du Bénin devait à son tour connaître des modifications. La réforme de cette loi sera profonde. Ainsi, soixante-onze articles seront modifiés et complétés. (Article premier) et les dispositions de trente articles seront abrogées (article 2).

Cette loi-ci qui comporte principalement des dispositions juridiques techniques a été peu critiquée. La loi accompagne la création d'un double degré de juridiction en matière pénale et la suppression subséquente de la formation des cours d'assises. De même, la création de la Criet a conduit à des modifications. Le texte du nouveau code de procédure pénale a été publié au *Journal officiel de la République du Bénin*⁹⁹.

Il n'y a donc pas lieu de commenter la loi n°2018-14 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 15 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin qui est principalement utile pour les juridictions.

▪ **La loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin.**

Elle est la dernière loi votée au parlement en matière de réforme de la justice le 5 juin 2018. Jugée conforme à la

⁹⁹- Journal officiel de la République du Bénin, n°14 ter, 129ème année, Numéro spécial, 20 juillet, 2018 (p.14-22)

Constitution le 28 décembre, elle fut promulguée le même jour par le Président de la République.

On doit considérer comme une véritable prouesse, cette loi adoptée par les députés cette nuit à deux heures du matin alors qu'il y avait moins de vingt députés présents. Le député de la minorité parlementaire Guy Mitokpé s'écria à cette occasion : « Faire voter plus de 1000 articles en quelques heures, je crois que cela peut être inscrit dans le registre des records Guinness. ». Le texte comprend exactement 1006 articles. Le Garde des sceaux, ministre de la Justice, Joseph Djogbénou qui vient d'être nommé à la Cour constitutionnelle a tenu à rester à l'hémicycle jusqu'à l'adoption du code avant d'aller passer la main au ministère de la justice à son successeur.

C'est que le texte voté contient de nombreuses et nouvelles dispositions importantes pour le pays.

Le projet du Code pénal voté ce jour, a été déposé sur la table du Bureau de l'Assemblée nationale pour la première fois, il y a dix-sept années. Ce nouveau code, vient remplacer le code Bouvenet issu du décret français du 6 mai 1877 encore utilisé au Bénin, cinquante-huit années après l'indépendance en guise de code pénal. Il est vrai que certaines dispositions du vieux code français n'étaient plus appliquées par les professionnels du droit.

Le nouveau code pénal consacre l'abolition de la peine de mort par le Bénin. En vérité, la République du Bénin avait aboli la peine de mort en adhérant en 2012 au deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort. Le Président

de la République a commué les peines des quatorze derniers condamnés à mort dans le pays par un décret en date du 15 janvier 2018 en peine de réclusion criminelle à perpétuité.

D'autres dispositions nouvelles sont relatives à l'encadrement des marches, des attroupements et d'autres manifestations publiques. Le préfet du département du Littoral qui couvre le territoire de la ville de Cotonou, a eu de fréquents démêlés avec les centrales syndicales, les mouvements et les partis politiques lors des marches et diverses manifestations dans sa ville. Il se trouve conforté par les dispositions que lui confère le nouveau Code pénal.

En effet, le Code pénal dans son article 237 dispose : *« il est interdit, sur la voie publique ou dans un lieu public, tout attroupement armé, tout attroupement non armé non autorisé qui pourrait troubler la tranquillité publique (...) L'attroupement est armé si l'un des individus qui le compose est porteur d'une arme apparente ou si plusieurs d'entre eux sont porteurs d'armes cachées ou d'objets quelconques apparents ou cachés, ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'arme ».*

Les peines afférentes à ces nouvelles dispositions sont lourdes qui vont de six mois à cinq ans d'emprisonnement ferme avec une possibilité d'interdiction de séjour au Bénin. (Articles 238 et 239).

Il y a comme nouveauté également les infractions tenant au terrorisme.

« Toute atteinte dans un discours, écrit, propos, prêche religieux ou toute représentation artistique, scripturale ou

vocale, aux symboles, valeurs et représentations de l'Etat, de la nation, de la République, des religions ou cultes, des ethnies ou de toute communauté » (article 280) est punissable désormais au Bénin.

Le député de l'opposition parlementaire Guy Mitokpé réagit en faisant remarquer qu'une telle disposition peut conduire les autorités à restreindre la liberté d'expression du citoyen. Il lui est répondu aussitôt par le ministre de la Justice que *''ces dispositions visent la cohésion nationale, le respect des symboles de l'Etat, de tout ce que nous avons de commun.''*

Comme, il s'agit d'un code pénal général, toutes les infractions pénales y sont classées selon leur degré de gravité en contravention, délit et crime. On y trouve toutes les infractions possibles et imaginables. Citons, entre autres, les actes de terrorisme et les peines conséquentes (articles 161 à 173), des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et les peines (articles 176 à 203), des infractions impliquant des matières et installations nucléaires, des atteintes à la liberté, de la corruption des agents publics nationaux et internationaux.

Utilisant le procédé de l'amalgame, le législateur introduit subrepticement une disposition valant pénalisation du commerce de l'essence frelaté ou de contrebande dit essence "kpayo". Sont concernés les articles 929 et 930 du code pénal qui disposent : article 929 « Le commerce des carburants, notamment l'essence super, l'essence tourisme, le pétrole, le gasoil, le mélange deux temps, ainsi que celui des lubrifiants aux abords des rues, dans les agglomérations et tout autre endroit autre que les dépôts et installations des distributeurs et sociétés pétrolières régulièrement agréés en République du Bénin est prohibé. »

Puis l'article 930 : « *l'introduction et le commerce des produits pétroliers sur tout le territoire national par des personnes physiques ou morales autres que les distributeurs et sociétés pétrolières régulièrement agréés en République du Bénin sont passibles des sanctions ci-après :*

- *la confiscation des produits et des moyens de transport ;*
- *l'amende égale au double de la valeur des produits saisis ; dans tous les cas, le montant de ladite amende ne peut être inférieur à cent mille (100 000) francs cfa ;*
- *l'emprisonnement ferme allant de trois mois à trois ans. »*

L'interdiction faite ainsi de ces produits pétroliers de contrebande dit kpayo apparait comme un gag auquel personne y compris, les députés et le gouvernement, ne croit. Dans la mesure où cette activité dessert plus de 80% de Béninois et que comme un député a essayé de le dire ce jour, ce commerce bien qu'illicite permet à des milliers de familles de survivre.

Le résultat sur ce point qui n'a fait l'objet d'aucune discussion avec les populations est que près d'une année après la prise du texte, les produits pétroliers frelatés et notamment l'essence kpayo, continuent à être vendus partout sur le territoire du Bénin.

En définitive, la loi portant code pénal fut contestée pour le caractère secret qui a prévalu et précédé son adoption. De même, la célérité du chef de l'exécutif a procédé à la promulgation, pratiquement le jour même de la décision de conformité de la Cour constitutionnelle conduit à penser qu'il

y a une volonté d'utilisation de ce texte pour le contexte des élections prochaines. La joie et l'enthousiasme du préfet du Littoral les jours qui ont suivi la publication de la loi en disent long sur le processus en ce qui concerne la réglementation des attroupements par le chapitre III et les articles 237 et suivants de la nouvelle loi.

(III) La quatrième série est relative aux lois portant la réforme du système partisan (Rsp).

- 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 en République du Bénin.

Comme pour les autres lois, il a été question pour les députés d'aller au pas de charge pour confectionner ou réviser les lois portant réforme du système partisan au Bénin. Pourtant cette réforme-là était attendue depuis longtemps. Dans la précipitation, on a oublié une modification de la loi n°2001-36 du 14 octobre portant statut de l'opposition. Avant l'adoption de la première loi, des experts avaient attiré l'attention sur le fait que les deux précédentes lois devant s'appliquer aux opposants, on ne pouvait réussir une réforme du système partisan sans impliquer l'opposition ou les oppositions.

On peut se demander si les députés soucieux avant tout de réputation et de positionnement ont le temps ou le loisir de lire les avis d'experts et d'en tenir compte.

Alors que depuis longtemps, on parle de réforme du système partisan et que certains partis en ont fait leur cheval de bataille et organisé de nombreuses rencontres pour en connaître, il a fallu attendre le mois de juillet 2018 pour qu'à la suite d'une requête d'une quarantaine de députés une session extraordinaire soit ouverte pour connaître de la proposition de loi portant modification de la loi portant charte des partis politiques en République du Bénin. On est alors le 16 juillet 2018.

La proposition de loi portant code électoral arrivera plus tard au Palais des gouverneurs, à la fin août 2018. Pourtant, on parle des dispositions à modifier et compléter depuis un moment.

Les deux textes seront examinés en procédure d'urgence puis validés par la Cour constitutionnelle dans les mêmes conditions et seront respectivement la loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis publics en République du Bénin et la loi n°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin¹⁰⁰.

a) La loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis publics

Cette loi a une histoire datant de la Conférence nationale des forces vives de février 1990. Ce fut le point de départ de la loi n°90-23 du 23 août 1990 portant charte des partis politiques. Cette loi est l'expression légale des articles 1, 2, 3 alinéa 1cr, 4 alinéa 1cr, 5 et 6 de la Constitution du Bénin comme l'indique son article premier. Elle fixe les conditions

¹⁰⁰- Pour les deux lois, voir *Journal officiel de la République du Bénin*, respectivement, numéro spécial 19 bis du 20 septembre 2018, p.1-8 et numéro spécial n° 20 bis du 30 octobre 2018, p.1-57.

relatives à la création, l'organisation, le fonctionnement et le financement des partis politiques en République du Bénin. Le régime des sanctions est prévu aux dispositions finales de la loi.

La loi n° 2001-21 du 21 février 2003 a réformé cette loi pour une première fois. Les conditions de création des partis ont été durcies à cette occasion, les sanctions ont été aggravées et le contrôle de l'existence des partis politiques au Bénin renforcé.

La présente loi est la deuxième reformulation d'une réforme de la loi portant charte des partis politiques.

Le Tableau portant étude comparée des deux dernières lois relatives à la charte des partis politiques au Bénin publié en annexe au présent ouvrage permet de noter qu'il n'y a pas beaucoup d'apports nouveaux à la précédente loi. On ne s'est pourtant pas borné à modifier et compléter l'ancienne loi, c'est une nouvelle loi qui a été élaborée.

Elle compte trois articles nouveaux. Elle porte renforcement de certaines dispositions.

Ainsi alors qu'il fallait dix membres fondateurs par département administratif du pays pour créer un parti politique, la nouvelle loi exige quinze membres fondateurs par commune (article 15). Le pays compte douze départements administratifs et soixante-dix-sept communes. Par ailleurs, outre le siège national, il faut à présent des sièges dans chaque département du pays. De même, de manière générale, les sanctions à travers les peines et amendes sont aggravées en 2018.

Les conditions exigées pour la création d'un parti politique

La Charte a fixé le processus de création et d'acquisition définitive de personnalité juridique d'un parti politique comme suit :

L'article 17 édicte que la déclaration administrative de constitution d'un parti politique s'effectue par le dépôt d'un dossier auprès du ministère chargé de l'intérieur. Un numéro d'arrivée est immédiatement communiqué au déposant.

Le dossier mentionné ci-dessus comprend : une déclaration signée et présentée par trois membres fondateurs, mandataires du parti, le procès-verbal de la réunion de constitution, quatre exemplaires des statuts et du règlement intérieur, quatre exemplaires du projet de société, les actes de naissances ou jugements supplétifs et les extraits de casiers judiciaires datant de moins de trois mois des membres fondateurs, les attestations de résidences et les certificats de nationalité des membres fondateurs, la dénomination du parti, son emblème, son logo, et son sigle avec une fiche descriptive de l'emblème et du logo du parti, l'adresse complète du siège. L'idéologie du parti est produite à titre facultatif.

L'étude du dossier de déclaration déposée est conduite dans un délai de deux (02) mois et la délivrance d'un récépissé provisoire est faite par le Ministre chargé de l'intérieur chaque fois que le dossier de déclaration administrative est jugé conforme à la loi.

Si à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit 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.

Une fois le dossier déclaré conforme à la loi soit par la délivrance d'une autorisation provisoire, soit d'office deux mois après son dépôt, les responsables du parti politique accomplissent les formalités pour sa publication au Journal officiel.

Suit la publication au *Journal officiel de la République du Bénin* de l'autorisation provisoire puis la délivrance de l'autorisation définitive huit jours après la réception de la publication au *Journal officiel*.

Les formalités administratives prescrites ci-dessus relativement à la création d'un parti politique devraient pouvoir s'effectuer dans un délai inférieur à trois mois, en cas de conformité du dossier de déclaration ou à cinq mois en cas de rejet éventuel du dossier.

L'article 15 qui dispose que : « Aucun parti politique nouvellement créé ou né de la scission d'un parti existant ne peut choisir une dénomination, un emblème, un logo, un sigle ou un slogan qui coïncide avec ceux d'un parti déjà enregistré au Ministère chargé de l'intérieur ou qui est susceptible d'engendrer la confusion dans l'esprit de ses électeurs » est nouveau et tend à prévenir d'éventuels troubles liés aux conflits et divisions dans les partis politiques.

Les exigences relatives à la vie du parti politique

Aux termes de l'article 27 de la nouvelle loi, « les partis politiques sont tenus de participer aux élections législatives, communales et locales.

Tout parti politique perd son statut juridique s'il ne présente pas de candidats à deux élections législatives consécutives ».

La décision de retrait de l'enregistrement est prise par le Ministre en charge de l'Intérieur et publiée au *Journal Officiel de la République du Bénin*. »

Cette disposition est claire et n'a point besoin d'être commentée. Elle était contenue dans la précédente loi. Le problème est qu'aucun ministre chargé de l'intérieur ne l'a jamais appliquée

L'article 30 qui fait obligation à tout parti politique d'établir, outre le siège national, un siège fonctionnel dans chacun des douze (12) départements de la République, reçoit une sanction financière, sous la forme d'une perte du bénéfice du financement public.

Les dispositions financières du titre II s'efforcent de procéder à un encadrement particulier des ressources des partis. Les ressources propres et les ressources externes relevant du financement privé des partis politiques, ainsi que les ressources provenant des aides financières de l'Etat, sont soumises à une gestion conforme aux règles de comptabilité en vigueur.

Ainsi, tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière selon les dispositions du plan comptable en vigueur. Les comptes arrêtés au 31 décembre sont certifiés par deux (02) commissaires aux comptes et déposés à la Cour suprême ainsi qu'à la Cena.

Un parti politique doit être en mesure de justifier la provenance de ses ressources financières et leur destination,

sous peine de sanctions pouvant aller de la perte du financement public, à la perte de sa personnalité juridique, y compris la possibilité de poursuites pénales à l'encontre de ses dirigeants.

L'article 55 dispose que « tout parti convaincu par décision de la chambre administrative du tribunal d'instance compétent d'avoir bénéficié ou accepté des aides, dons, legs, en violation des dispositions de la loi sur le financement des partis politiques visées à l'article 39 de la présente loi, perd l'aide publique de l'année qui suit le moment de la constatation de l'infraction. »

Les dispositions transitoires sont claires qui édictent : « article 56 : Pour compter de la date de promulgation de la présente loi, les partis politiques dûment enregistrés continuent d'exister nonobstant les dispositions du titre II chapitre premier de la présente loi.

Ils disposent d'un délai de six mois pour se conformer aux nouvelles dispositions. Passé ce délai, ils perdent leur statut juridique. »

En définitive, on peut retenir que la nouvelle loi organisant la vie partisane au Bénin n'est pas si éloignée de la précédente. Elle est assez claire dans ces dispositions et devrait être d'application facile. Cependant, force est de constater que la loi d'inspiration parlementaire n'a pas tenu compte, des avis et recommandations des experts techniques et/ou politique qui ont eu à se pencher sur la matière électorale et des expériences en cours de la sous-région. Il semble que la précipitation l'a emporté sur l'esprit de recherche pour obtenir une loi efficace.

En effet, bien des experts se sont penchés sur le problème de la réforme du système partisan au Bénin depuis des années. Il y a en la matière le point de vue des experts et de politiciens qui ont produit des articles, des ouvrages ou fait des déclarations sur le sujet.

Abraham Zinzindohoué est avocat et professeur de droit, membre alors du parti la Renaissance du Bénin (Rb) et ayant été président de la Cour suprême, puis garde des sceaux, ministre de la Justice, il est à présent membre fondateur du parti Union progressiste et en est un des responsables. Il a été élu député lors des élections législatives exclusives du 28 avril 2019.

Depuis la publication en janvier 1998 d'un opuscule intitulé *''Réflexions sur le multipartisme béninois et son incidence sur l'évolution de la nouvelle expérience démocratique''*, alors qu'il était Président de la Cour suprême, Abraham Zinzindohoué apparaît comme le spécialiste en la matière. Les idées exprimées dans cet opuscule qui n'ont pas changé depuis chez l'auteur et qui l'ont conduit dans sa position actuelle s'articulent autour des thèmes suivants :

- 1.- le multipartisme intégral est une menace pour la jeune démocratie béninoise ;
- 2°- La prolifération des partis politiques au Bénin est une menace pour l'unité et la cohésion nationale ;
- 3°- Il y a urgence et nécessité à procéder à une rationalisation du multipartisme intégral actuel.

Pour parvenir à l'indispensable regroupement par une limitation des partis politiques, il propose trois voies sont : (i) la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 en son article 5, (ii) un regroupement négocié des partis et enfin (iii) une réforme du mode de scrutin.

D'autres publications comme celle de Célestine Zanou sont venues s'ajouter à l'opuscule d'Abraham Zinzindohoué qui écrit dans *''Débat national sur le Système partisan au Bénin-examen pour une décision conséquente et responsable''* en janvier 2015. Elle y écrit : « *face à un univers partisan aussi éclaté et débridé, seul le critère idéologique constituerait le repère de reconstitution ou de la recomposition de l'échiquier politique béninois* »

Le Général des forces armées béninoises à la retraite, Tissou Félix Hessou dans un article dans le quotidien *L'informateur* du 05 avril 2016 « Nécessité d'un assainissement du système partisan au Bénin » conclut à une moralisation et une formation des acteurs politiques du pays.

Plus récemment et relativement aux réformes en cours conduites par les députés et le gouvernement de la rupture, il y a eu beaucoup de contributions comme des oppositions aux mesures de limitation des partis politiques par la loi. Les contributions ne sont pas nécessairement des accords puisque les tenants de la loi n'ont pas écrit, ils se sont accrochés avec conviction au train de la réforme du système partisan inscrite dans le programme d'action du gouvernement.

Ainsi, comme déjà mentionné au chapitre précédent, selon Me Robert Dossou, l'un des aspects qui constitue un danger

pour la démocratie béninoise et pour sa loi fondamentale c'est la volonté de réduire le nombre de partis politiques. Cet objectif de la réforme qui fait l'apologie de la création de grands regroupements, une stratégie pour tuer le multipartisme va ramener le Bénin en arrière. Pour lui, le multipartisme est le fruit d'une lutte au profit des libertés d'expression et d'association, consacrées par la Constitution de 1990. Remettre cela en cause aujourd'hui au nom d'une réforme du système partisan est suicidaire pour la démocratie.

Mathias Hounkpè, cité plus haut est un expert en matière électorale¹⁰¹, sans se prononcer sur la limitation, dans deux articles publiés dans le quotidien *La Nouvelle Tribune*¹⁰² : « la présente réflexion attire l'attention sur quelques facteurs/paramètres dont il est nécessaire, indispensable de tenir compte dans les analyses et les approches envisagées si l'on veut garantir la cohérence entre les objectifs visés et les moyens à adopter pour les atteindre. Le premier paramètre est celui relatif à l'organe qui sera chargé d'assurer l'application de la législation amendée sur les partis politiques. En effet, le constat actuellement est que plus de 75% des dispositions des lois sur les partis politiques au Bénin ne sont pas appliquées. Qu'il s'agisse des dispositions de la charte des partis politiques relatives à la participation aux élections, à l'accès aux moyens officiels d'information et de communication et au financement public, à l'encadrement du financement des partis politiques... Il ne sert à rien d'adopter des lois si on ne peut en garantir l'application. Pour faire face et résoudre ce type de problème,

¹⁰¹- Mathias Hounkpè est politologue, diplômé de l'université de Yale aux Etats Unies d'Amérique. Il est actuellement administrateur du Programme gouvernance politique et consolidation démocratique d'Open Society initiative for West Africa (Osiba) basée à Dakar (Sénégal). Il est l'auteur de plusieurs publications.

¹⁰²- Quotidien *La Nouvelle Tribune*, n° 3441, jeudi 2 février, 2017, p.5.

des approches de solutions existent, notamment dans la sous-région. »

Cependant, il conviendrait de s'en inspirer avec précaution. Par exemple, au Ghana et au Nigeria, le suivi de l'application des lois relatives aux partis politiques est confié à la Commission électorale. Les évaluations disponibles relèvent que ce modèle de suivi de l'application des lois sur les partis politiques a produit peu de résultats. De plus, aussi bien au Ghana qu'au Nigeria, les commissions souhaitent que cette fonction leur soit retirée parce qu'elle leur ferait perdre du temps, de l'énergie, des ressources etc. »

« En Sierra Léone, un autre modèle est mis en œuvre mais il ne produit pas encore des résultats probants pour le moment. »

Abordant plus tard, dans le même quotidien¹⁰³ la question du financement, Mathias Hounkpè écrit : « Ce serait contre-productif que le financement public des partis politiques devienne une occasion supplémentaire de dilapidation des ressources publiques » Il conseille donc qu'une fois la source des fonds publics à utiliser pour le financement des partis politiques identifiée, il importe de s'assurer que les critères d'éligibilité au financement public poussent les partis politiques à travailler à la promotion des valeurs allant dans le sens de la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance. »

Le professeur Philippe Noudjènoumè est un militant politique de longue date, il est depuis quelques années le Secrétaire général du Parti communiste du Bénin (Pcb). Il a fait de nombreuses publications et combattu dans le pays

¹⁰³- *La Nouvelle Tribune*, n°3476, jeudi 23 mars, 2017, p.5.

les idées fausses et les pratiques réactionnaires des uns et des autres sans complaisance et sans compromis. Dans une publication du 25 avril 2016, il donne longuement sa position sur la question¹⁰⁴. Après avoir défini la notion de parti en s'inspirant de la doctrine, le professeur constate :

1. bon nombre de formations dénommées partis politiques n'existent pas ou plus dans la réalité politique de notre pays ;
2. la plupart des partis existants ne sont que des clubs électoraux ;
3. la prolifération de partis politiques au Bénin est-elle la source des élans et pratiques régionalistes dans notre pays ? Sur ce troisième point, le professeur Noudjènoumè apporte des preuves historiques pour s'opposer à cette fausse idée. Il affirme : « le caractère "surabondant" de partis politiques au Bénin n'est pas cause « de la poussée du régionalisme et de l'ethnocentrisme ». Puis, il argumente : « Le pays de 1960 à 1972 a connu trois grands partis à base régionale, le Prd¹⁰⁵ du Président Sourou Migan Apithy, présent dans l'Ouémé, l'Udd du Président Ahomadégbé, présent dans l'Atlantique et le Zou, le Rdd du Président Maga ayant pour base tout le Nord du pays. A ces trois partis, s'ajoutera l'URD de Zinsou en 1968-69. Il se fait que malgré ce nombre très limité de partis, c'est la période où ont le plus fleuri dans notre pays le régionalisme et l'ethnocentrisme qui culmineront avec les événements de Parakou de 1963-64. »

¹⁰⁴- Consulté sur le site babilown le 25 octobre 2019.

¹⁰⁵- La liste des sigles et abréviation est publiée au début de l'ouvrage.

Les tenants de la limitation par voie administrative ou légale des partis politiques au Bénin se basent généralement sans aucune enquête sur les exemples des pays comme la France où n'existerait qu'un nombre très limité de partis politiques ou les expériences de la Grande-Bretagne avec soit disant deux grands partis : Travailleurs et Conservateurs et des Etats-Unis avec les Républicains et les Démocrates pour justifier leur thèse. A la vérité, selon les données récentes « La France comptait en 2013, 408 partis politiques. On constate qu'il n'existe pas moins de 408 partis recensés par la commission, soit 15 fois plus qu'en 1990. »

Aux Etats-Unis, on recense officiellement plus de 70 partis politiques légaux. Il en est de même en Grande Bretagne, etc.

Dans tous ces pays, le multipartisme est intégral. »

Pour conclure, Philippe Noudjènoumè affirme que « tout entêtement à vouloir, coûte que coûte réformer le système partisan dans le sens de la limitation des partis politiques au Bénin par voie administrative, légale ou constitutionnelle (en ignorant le mode de scrutin électoral), toute muselière imposée au peuple pour je ne sais quels motifs, comme je l'ai dit il y a plus de vingt ans, « se heurterait à des résistances dont on ne peut augurer de l'ampleur sur la vie sociale et politique béninoise ». ¹⁰⁶

Les députés de la septième législature n'ont pas tenu compte de ces avis d'experts et d'hommes politiques avisés. Ils ont écouté un seul son de cloche et se sont dépêchés de procéder

¹⁰⁶- Le texte du professeur Philippe Noudjènoumè qui est particulièrement exhaustif sur la matière peut être consulté sur le web sous son titre original : « Encore à propos du système partisan au Bénin », Cotonou, 25 Avril 2016.

à une réécriture de la loi portant charte des partis politiques en République du Bénin mais aussi de modifier le Code électoral acquis en 2013. Dans la précipitation, ils semblent avoir oublié ou laissé au bord du chemin la loi portant statut de l'opposition qui devrait faire partie de toute réforme de système partisan.

b) La loi n°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin

On pourrait se poser la question de savoir s'il était vraiment nécessaire dans l'optique de la réforme du système partisan de revisiter le code électoral de la République du Bénin. C'est que ce code en 2018 date de cinq ans seulement.

Historiquement, depuis les premières élections du renouveau démocratique en 1990 et 1991 jusqu'en 2013, il n'y a pas pu être élaboré un corpus unique regroupant rationnellement toutes les lois et autres textes organisant toutes les élections et les référendums. Cette situation conduisait à la confection et au vote des lois à la veille de chaque élection par les différentes formations de l'Assemblée nationale. C'était alors des lois de circonstance dont tout le monde se plaignait en réclamant un code global et holistique.

Ainsi, le Bénin a connu depuis le renouveau démocratique amené en 1990 par le succès de la Conférence des forces vives de la nation, quinze élections conduites avec plus ou moins de réussite. Aussi, différents rapports d'évaluation et les études d'experts ont-ils constamment proposé ou demandé l'élaboration d'un code électoral pour une meilleure organisation des élections au Bénin. En 2011, dans un

document provenant de la Cour constitutionnelle, on lit au titre des recommandations ¹⁰⁷:

« La nécessité d'adoption d'un code électoral

Il devient impérieux d'adopter un code électoral qui garantit la stabilité et concourt à une bonne maîtrise des textes, qui n'est pas acquise si les personnes chargées de les appliquer ne les découvrent qu'au dernier moment parce que votés à la veille du scrutin. »

Il faut rappeler qu'un code est un corpus de lois constituées en système complet de législation sur une matière donnée. Les députés de l'Assemblée nationale béninoise, de leur propre initiative ont élaboré un code électoral pour le pays ; ils ont eu à réunir en un seul corpus les différentes lois électorales du pays depuis 1990 et souvent en retenant les dernières versions. A ces lois, s'ajoutent les deux lois relatives, la première à l'organisation du recensement électoral national approfondi et l'établissement de la liste électorale permanente informatisée et la seconde portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral et de la liste électorale permanente informatisée.

Ainsi le code électoral de la République du Bénin, la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 acquis à travers la mise à jour et l'actualisation du fichier électoral et de la liste électorale permanente informatisée se décline en cinq livres traitant des différents aspects juridiques relatifs aux élections présidentielles, législatives, communales, municipales et locales. Comme le précise l'article 1^{er} du livre premier et du

¹⁰⁷- République du Bénin, Cour constitutionnelle, *Elections présidentielles et législatives de 2011*, Cotonou, 2011, p. 53.

titre préliminaire de la loi n°2013-06 du 25 novembre portant code électoral en République du Bénin : « les dispositions du présent livre concernent les règles communes aux élections du Président de la République, les membres de l'Assemblée nationale, des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de village ou de quartier de ville. »

Peut-on penser que le code acquis à la fin de 2013 est déjà dépassé et qu'il faille déjà le revisiter ?

Si des acteurs politiques du pays semblent s'accorder pour diminuer le nombre de partis politiques, pour beaucoup la modification de la seule loi portant charte des partis devrait suffire. Cela d'autant que le code électoral a fait ses preuves pour la dernière élection présidentielle en 2016.

Le problème est que l'actuel Président de la République, dans son programme de campagne en janvier 2016 puis dans le Programme d'action du gouvernement en décembre de la même année souhaite vivement une diminution drastique du nombre des partis politiques au Bénin. Aussi en ce mois d'août 2018 l'examen et le vote d'un nouveau code électoral interviendront-ils en constituant un test pour le Bloc de la majorité parlementaire (Bmp).

Comme le mentionne le quotidien *Le Progrès* : « *Le scénario destiné à se montrer digne de la confiance du chef de l'Etat, le soutien de Patrice Talon et disposer d'une opportunité pour prouver qu'au-delà des meetings de soutien, ils épousent réellement sa mandature en votant cette loi sans ajouter ni retrancher une seule phrase à même de changer le contenu.*¹⁰⁸»

¹⁰⁸- *Le Progrès*, N°: 4309, Lundi 20 Août, 2018, p.3.

La proposition de loi affectée en cette fin du mois de juillet 2018 à la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme comportent divers points à réformer. On constatera que ces points portent sur des considérations connues pour être chères au Président Patrice Talon. Les articles du nouveau code électoral concernés, modifiés ou complétés sont :

1. l'article 44 en ce qu'il édicte « les alliances électorales ne sont pas autorisées à présenter des listes de candidats » ;
2. l'article 46 qui ajoute aux pièces à fournir par les candidats au diverses élections « un quitus fiscal des trois dernières années précédant l'année de l'élection attestant que le candidat est à jour du paiement de ses impôts » et « aucun ajout de pièce, aucun ajout ni suppression de nom et aucune modification ne peut se faire après dépôt, sauf en cas de décès, lorsqu'il s'agit d'un scrutin de liste. »
3. l'article 111 les montants portés à cet article constituent la base de fixation des montants du cautionnement pour les élections présidentielles et législatives. Il n'a pas subi de modification, il est cependant important pour la suite. Ces plafonds de dépenses sont fixés comme suit à l'article 111.
 - plus de cinq cent mille (500 000) francs CFA de dépenses par candidat pour l'élection des membres des conseils de village ou de quartier de ville ; ;
 - plus d'un million cinq cent mille (1 500 000) de francs CFA de dépenses par candidat pour les élections communales ou municipales ;

- plus de trente millions (30 000 000) de francs CFA de dépenses par candidat pour les élections législatives ;
- et plus de deux milliards cinq cent millions (2.500.000.000) de francs CFA pour l'élection du Président de la République.

4. l'article 233 fixe le montant du cautionnement pour le candidat à l'élection présidentielle à 10% du montant maximum pour la campagne électorale soit 10% des 2 500 000 000 francs cfa de l'article 111 soit 250 000 000 de francs cfa.

5. L'article 242 : L'attribution des sièges aux différentes listes en présence s'effectue selon le système du quotient électoral : le nombre de suffrages valablement exprimés est divisé par le nombre de sièges à pourvoir pour obtenir le quotient électoral de la circonscription électorale.

Le nombre de voix obtenues par chaque liste est divisé par ce quotient électoral et le résultat donne le nombre de sièges à attribuer à la liste.

Les sièges restants sont attribués selon la règle de la plus forte moyenne.

Seules les listes, ayant recueilli au moins 10 % des suffrages valablement exprimés au plan national, se voient attribuer des sièges sans que le nombre de listes éligibles ne soit inférieur à quatre (04). Toutefois, si le nombre de listes en compétition est inférieur à quatre (04), toutes les listes sont éligibles à l'attribution de sièges¹⁰⁹.

¹⁰⁹- Cet article est reproduit in extenso car d'interprétation difficile pour ne pas dire impossible pour l'auteur.

Article 272 fixe le montant du cautionnement par candidat titulaire aux élections législatives soit 10 % du montant maximum autorisé pour la campagne électorale. Le retour à l'article 111 donne 30 000 000 x 83 soit 249 millions de francs cfa pour chaque liste de parti.

Un article validé par la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme concerne la perte de statut d'ancien président de la République à tout candidat à l'élection législative ne sera pas adopté en séance plénière le 30 août 2018.

Le code électoral adopté ce jour à la majorité confortable des membres du Bloc de la majorité parlementaire recevra la critique du député de la minorité parlementaire Guy Dossou Mitokpé en ces termes : *« ...Avant toutes choses, je voudrais inscrire ma présente intervention comme un témoin devant l'histoire et un message à la postérité. Cette intervention, si elle peut changer quelqu'un ou quelques-uns au sein de la majorité mécanique, elle aura alors apporté à notre démocratie une image meilleure et une stabilité politique consolidée. La proposition de relecture de notre code électoral à cette période bien précise, est un acte risqué, un acte délicat, voire compromettant pour ceux qui en ont eu l'initiative.*

Le projet de code électoral qui a été validé en commission, est un projet dangereux non seulement pour notre démocratie mais également et surtout dangereux pour les initiateurs eux-mêmes. En effet, le caractère détaché et impersonnel qui doit être à la base de la monture de toute loi dans une démocratie, est le garant, la condition non négociable de la paix et de la stabilité dans cette même démocratie. Le travail

que le parlement s'apprête à valider aujourd'hui au cours de cette 7ème législature de notre ère de multipartisme et de démocratie, est une injure, un affront, un attentat contre la sueur et le sang des pères fondateurs de notre démocratie. Mieux, c'est un assassinat de nos valeurs et un coup de force, voire un acte de démocrature contre la lutte des pères pacifistes de notre jeune démocratie (...) Il est écrit quelque part que "tout m'est permis mais tout ne m'est pas utile". Aussi, quand bien même que l'on détient une majorité aussi confortable que celle que détient le Bloc de la majorité parlementaire (Bmp), le bon sens recommande qu'on sache légiférer pour la postérité et ceci dans un esprit de patriotisme irréprochable (...) Aux Etats-Unis, une des plus vieilles démocraties modernes, la caution aux élections présidentielles est de zéro dollar. Cette mesure inclusive respecte en effet le principe selon lequel "nul ne peut vendre et ne doit acheter les droits acquis par le sacrifice des pères fondateurs ". En France, un pays de démocratie moderne, les droits universels sont définitivement acquis et sont exclus du champ de la spéculation financière. Le droit de vote intimement lié au droit d'être candidat ne peut être soumis à un cautionnement financier tout comme le droit d'être candidat. Ainsi donc, les riches ne peuvent être plus candidats que les pauvres. Le caractère égalitaire de tous à l'occasion de la mise en compétition des mandats de représentation politique, impose que l'argent ne serve pas de critère d'exclusion. Ainsi donc, la caution aux présidentielles en France est de zéro euro. Presque partout, les pays de démocratie moderne ne subordonnent plus la jouissance et l'exercice des droits de l'homme, des droits électoraux universels, du droit à des élections libres, égalitaires et véritablement concurrentiels, des droits politiques aux obstacles de l'argent. En subordonnant

l'argent à tout, on transforme la République issue de la Conférence nationale de 1990 en République des casinos. Et puis c'est grossier de passer de 8.300.000 francs cfa à 200.000.000 francs cfa, soit un taux d'augmentation de plus de 1600%, c'est une drôle moquerie parlant des législatives. De même, pour ce qui est de l'élection présidentielle, passer de 15.000.000 francs cfa à 250.000.000 francs cfa, soit un taux d'augmentation de plus de 2000%, est non seulement drôle mais également un acte témoin d'une mafieuse malice d'exclusion. Fixer de l'argent de cautionnement pour être candidat à une élection, est une exception et on n'abuse pas d'une exception. C'est inadmissible, tout simplement. Nous ne sommes ni en oligarchie ni en ploutocratie. Nous sommes en démocratie libérale de type moderne, une démocratie égalitaire. Nous devons arrêter ce jeu dangereux qui est très préjudiciable à l'ensemble de notre Nation. Ma génération doit saisir le sens des défis pour la préservation des acquis des pionniers du Renouveau démocratique et de l'état de droit. C'est une priorité, je dirai même une urgence. En politique comme sur un champ de bataille, il est conseillé aux stratèges en chef de cesser d'avancer si en face des troupes d'une armée réputée redoutable, ils avancent sans résistance. Quand en face de vous tout est mou, craignez l'enlèvement. De cette même manière, en démocratie moderne une majorité ne peut pas se croire tout permis sans être un danger pour la paix (...) Le document qui a été validé par la commission des lois, doit subir de profonds amendements, si tant est que notre parlement est à l'écoute du peuple. Ce document, notre peuple n'en veut pas, du moins en l'état.

C'est pourquoi, je voudrais interpeler chaque député de la majorité parlementaire, à entrer en lui-même et à accepter que des amendements de qualité puissent être apportés à ce

dangereux projet, qui n'est rien d'autre qu'un nième complot contre notre peuple. Au nom de quoi, doit-on tailler un document aussi important que le code électoral sur mesure et profiter de sa relecture pour régler des comptes personnels à des adversaires politiques. S'il est vrai que nous encourageons tous les citoyens à payer leurs impôts, il est tout aussi pertinent que nous refusons que le quitus fiscal puisse être utilisé comme une arme pour écarter des adversaires politiques avant même la compétition. Nous sommes contre la disposition du présent code qui exige un résultat de 15% du suffrage national exprimé à tout parti politique qui espère avoir un député dans une circonscription quelconque du pays. Cette disposition du présent code constitue un recul démocratique digne d'une République bananière. Une élection législative, n'est pas une élection présidentielle et la circonscription électorale ne saurait être le territoire national. »

Conclusion

L'adoption des lois pour le record de la législature ne s'arrête pas à la loi votée ce jour et portant code électoral pour la République du Bénin. Diverses lois dans bien des domaines seront adoptées par le parlement jusqu'au 29 mars 2019.

L'originalité des deux lois de la réforme du système partisan est qu'elles sont d'application immédiate voire prématurée.

En effet, avant l'examen puis l'adoption de la première loi, celle relative à la charte des partis politiques, les partisans du pouvoir ont commencé à la demande du chef de l'Etat comme déjà vu à s'organiser en des blocs destinés à tenir deux ou trois grands partis par absorption des nombreux partis ou

mouvements politiques qui encombraient le paysage politique béninois. Ils proclament dans le même temps que les députés qu'ils félicitent au passage, vont bientôt voter les lois devant légaliser et légitimer à la fois leur union par fusion ou par absorption, ceci dépendant du moment d'arriver.

Aussi les députés qui sont aussi concernés individuellement et collectivement par la course vers les blocs se hâtent-ils d'adopter les lois que la nouvelle Cour constitutionnelle¹¹⁰ déclare conforme à la Constitution du 11 décembre 1990 soit sans modification soit avec des corrections rapidement redressées à la diligence du Bloc de la majorité parlementaire.

Désormais ce qui importe, ce sont les élections législatives pour la huitième législature qui doit se tenir au premier trimestre de l'année 2019. Il n'y a donc pas lieu à se poser des questions sur la clarté des textes votés ni sur les conditions d'application des deux importantes lois examinées, adoptées et promulguées avec une célérité particulière.

Paragraphe 2.- L'affaiblissement du contrôle de l'action gouvernementale et l'éclipse de la mission de représentation nationale

Ces deux missions fondamentales pour une bonne gouvernance du parlement ont connu un sort plutôt déplorable au cours de la septième législature. Si le contrôle de l'action gouvernementale peut être perçu comme le parent pauvre des missions du parlement béninois de 2015 à 2019 comme le montre le tableau suivant, la mission de représentation nationale devient une sorte de paradis perdu dont on détourne

¹¹⁰ La sixième formation de la Cour constitutionnelle du Bénin a été installée le 6 juin 2018. Pour sa composition, voir en annexe du présent ouvrage.

les activités vers d'autres destinations. On peut aisément traiter des deux fonctions en un seul paragraphe tant, on le verra, les activités liées à ces deux missions ont été résiduelles pendant la période concernée.

Tableau 2.6 Etat de l'exercice de la fonction de contrôle de l'action du gouvernement au cours de la septième législature du 16 mai 2015 au 31 janvier 2019

N°	Nature des questions	Nombres	Situation	En suspens	Observations
1	Questions écrites	27	Examinées : 6 soit 22,2 %	21 soit 77,7%	
2	Questions orales Avec débat Sans débat	115	Radiées 24 reste 91 Examinées 28 soit 30,7 %	79 soit 69,23%	
		5	Examinée 1 soit 0, 81 %		
3	Questions d'actualité	45	Examinées 20 soit 44,44%	25 soit 55, 56 %	
Total		192	Examinées 55	135	Soit total examinées 28, 64%

Source : Direction des services législatifs, Assemblée nationale Porto-Novo, Septembre 2019.

La déclaration du premier vice-Président de l'Assemblée nationale Eric Houndété relativement au contrôle de l'action

gouvernement lors de la présentation de vœux des députés à leur Président le 7 janvier 2019 devrait suffire comme commentaire à ce tableau qui en dit déjà long. Cependant, il y sera ajouté deux caractéristiques de la période en la matière.

Eric Houndété déclare ce jour publiquement.

« Sur le plan du contrôle de l'action gouvernementale qui constitue l'autre volet de notre mission constitutionnelle, 105 questions orales avec débat ont été formulées à l'endroit du gouvernement dont seulement 26 ont été examinées ; sur les 05 questions orales sans débat, une seule a été examinée. S'agissant des questions écrites, Monsieur le Président, nous en avons déposées 27, seulement 06 ont reçu une réponse et 21 réponses sont encore attendues de la part du Gouvernement. Enfin, 20 questions d'actualité ont été examinées sur les 42 formulées par les Honorables Députés.

« Au total, 179 questions ont été adressées au gouvernement, mais malheureusement seules 53 ont obtenu une suite favorable. Il est donc aisé de constater que le contrôle de l'action gouvernementale reste le maillon faible de notre législature. Cela enfreint à l'une des missions fondamentales de notre institution parlementaire. Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement est l'un des outils essentiels, pierre angulaire de la démocratie. Il permet de rendre l'exécutif redevable de ses actions et d'assurer l'application efficace des politiques publiques autant qu'il est un indicateur de la bonne gouvernance. C'est à travers son exercice que le Parlement garantit l'équilibre des pouvoirs et affirme son rôle de défenseur des intérêts du peuple.

« Sur ce chapitre, je note que votre volonté plusieurs fois rappelée, les alertes données dans mon discours de vœux de 2017 et 2018 à cette même tribune n’ont pas permis d’inverser la tendance. En effet, sur dix-sept (17) questions d’actualité enregistrées en 2018, quatre (4) seulement ont été examinées. Aucune question orale avec débat n’a été examinée sur dix-neuf (19) enregistrées. Et plus grave, de novembre 2016 à ce jour, aucune question écrite n’a reçu de réponses de la part du Gouvernement.

« Beaucoup d’efforts restent donc à faire. Et comme vous aimez à nous le répéter, Monsieur le Président, l’objectif majeur de la septième législature est de redorer l’image de l’Assemblée nationale en faisant en sorte que, par la qualité et le sérieux de notre travail, nous puissions efficacement accompagner les efforts chaque jour renouvelés de notre peuple pour son développement, économique et social.

« Monsieur le Président, au regard du calendrier électoral, le calendrier de renouvellement de l’Assemblée nationale, je note avec tristesse qu’il ne sera peut-être pas possible d’espérer que nous pourrions mettre à profit le peu de temps qu’il nous reste, pour corriger un tant soit peu cet état de chose. »

En réponse, le président Adrien Houngbédji reconnaît tout ce qui a été dit par son plus proche collaborateur, il promet de mettre tout en œuvre pour inverser la tendance. Puis, il rappelle avoir organisé en novembre 2016 une rencontre avec les membres de la conférence des présidents, des présidents de l’institution parlementaire pour réfléchir sur la question. La réunion avait retenu que soient consacrées aux travaux de contrôle de l’action gouvernementale, les journées de mardi

et de jeudi de chaque semaine. Ce qui devrait permettre d'améliorer les choses. Malheureusement, tout est resté tel. Il invite la prochaine législature à s'y mettre pour relever ce chantier.

En vérité, le premier vice-Président n'a pas épuisé le problème de l'exercice de la mission du contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. Comme aime à le rappeler le Président Adrien Houngbédji dans chacun de ses rapports d'activités périodiques, outre les questions au gouvernement, il y a encore comme mode de contrôle du pouvoir exécutif, la mise sur pied de commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle (articles 113 de la Constitution et 114 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale) puis l'interpellation du gouvernement ou de son chef des articles 71 et 114 de la Constitution et 113 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le lecteur aurait été informé qu'il y a eu sous la législature deux commissions d'enquête dont l'une a été au terme de sa mission. Il n'y a eu aucune interpellation les quatre années durant.

Tel est l'état de l'exercice de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale vu par les députés eux-mêmes. Les citoyens soucieux de la vie et du développement du parlement ont fait d'autres constats encore. Ce sont d'abord, les absences des ministres aux séances où ils sont programmés pour venir répondre aux questions devant les députés. Plus grave encore peut-être certains ministres viennent soutenir des contrevérités devant la chambre des députés. Ainsi, en a-t-il été du ministre du commerce à propos de la crise du ciment.

Au cours du mois d'avril 2018, il y a une brusque augmentation du prix de la tonne de ciment au Bénin. Le prix de ce produit très demandé par les Béninois est passé de 65 à 81 000 francs cfa du jour au lendemain. Les députés interpellent le gouvernement à travers le ministre du commerce qui se présente devant eux le jeudi 26 avril 2018. Serge Ahissou commence par reconnaître que l'augmentation est exagérée puis il ajoute que le gouvernement n'a pas été associé à la revue du prix. Il explique que la hausse est partie d'un cimentier qui a revu ses prix pour faire face à ses difficultés. Les autres cimentiers en ont profité pour augmenter leur prix. Pour le ministre Ahissou, il s'agit ni plus ni moins d'une spéculation que « le gouvernement se dépêche d'arrêter sans délai.»

Puis, il rassure les députés et le peuple qui suit les débats sur *Radio Hémicycle* qui est la voix de l'Assemblée nationale de ce que tout reviendra à la normale dans les heures à venir.

A la vérité, rien ne bougera, les prix ne changeront ni les jours suivants, ni les mois suivants. Les prix de la tonne de ciment se sont maintenus à 81 000 francs cfa. On peut conclure qu'entre ce que dit et fait le ministre du commerce, il y a un large fossé.

La mission de représentation nationale disparaîtra pendant ces quatre années ou plus précisément prendra un aspect différent de celui que les bureaux précédents lui avaient donné. Cette fonction de l'Assemblée nationale avait pourtant pris une certaine importance, après que les partenaires techniques et financiers eurent attiré l'attention des députés sur ce que signifiait la représentation. Pour eux, la représentation consiste d'abord pour les députés à aller vers leurs mandants, leurs

électeurs pour leur expliquer ce qu'est le parlement et ce que sont les projets de lois du gouvernement. Ensuite ils doivent chercher à savoir ce que veut le citoyen pour le traduire en propositions de lois. Enfin, ils doivent savoir aller rendre compte périodiquement aux électeurs, aux populations sans que cela prenne une allure sectaire ou régionaliste de leurs activités.

L'application de ces principes avait conduit sur le terrain les députés depuis la quatrième législature. A la dernière époque, au cours de la sixième législature, le président Mathurin Coffi Nago avait institué un mécanisme pour l'exercice régulier de la fonction de représentation nationale des députés baptisé « *le député sur le chemin du village*¹¹¹ »

La septième législature semble renoncer à l'exercice de cette mission de manière aussi visible. Et ce n'est pas un hasard que le président ne mentionne pas cette fonction-là dans ses rapports périodiques qui ne traitent de manière explicite que les deux autres missions ou fonctions constitutionnelles de l'Assemblée nationale. Le premier vice-Président ne cite pas cette fonction et les activités y afférant dans sa déclaration-message de vœux du 7 janvier 2019.

Finies les opérations s'inscrivant dans un programme baptisé « *le député sur le chemin du village.* » mentionné ci-dessus. Les députés se rendaient alors périodiquement dans les localités par équipe comprenant chacune des députés de toutes les sensibilités politiques représentées au parlement pour rencontrer directement les populations et dialoguer avec

¹¹¹- A ce propos, on lira avec intérêt, la revue semestrielle L'Hémicycle, N°: 008, Avril 2012, p.4-5.

elles. Cette démarche connaît un succès et est particulièrement appréciée par les populations visitées, ceci d'autant que les députés originaires de la localité sont associés à l'opération et surtout à son organisation.

Désormais, le Président de l'Assemblée nationale promeut une autre forme de représentation. Adrien Houngbédji reçoit dans ses bureaux au Palais des gouverneurs les représentants de toutes les couches de la société et les représentants des pays étrangers, ceux des organismes internationaux et toutes les personnes qui présentent une demande d'audience. On mentionnera cependant qu'en mars 2016, dès la réception du document du projet gouvernemental de révision de la Constitution, la plupart des députés de la septième législature se sont rendus dans leur région pour expliquer aux populations l'enjeu et la volonté du chef de l'Etat.

Par deux fois, on verra les députés de la septième législature sur le terrain. C'est d'abord suite à l'incendie du marché international de Dantokpa à Cotonou le 31 octobre 2015. Une délégation du parlement conduit par le Président Adrien Houngbédji se rendit sur place. Plus tard, plusieurs délégations de sinistrés furent reçues en audience par le président de l'Assemblée nationale. L'institution parlementaire leur accordera un appui financier de dix millions de francs cfa auquel Adrien Houngbédji ajoutera à titre personnel la somme de cinq millions de francs cfa.¹¹²

La seconde sortie conduisit une délégation du parlement béninois composée des députés membres de la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme dans les

¹¹²- Voir : Revue trimestrielle de l'Assemblée nationale, *L'Hémicycle*, 16, octobre 2016, p.24.

tribunaux, cours, maisons d'arrêt, commissariat de police et brigades de gendarmerie. Puis du 4 au 10 septembre 2016 avec l'appui de l'Association of European parliamentarians with Africa (Awepa), la délégation se rendra dans toutes les prisons du Bénin pour s'imprégner des conditions d'incarcération des détenus.

Le président de l'Assemblée nationale, Me Adrien Houngbédji développera au cours de la législature une politique élaborée et rigoureuse de réception au cours d'audiences programmées des représentants de toutes les couches et classes sociales du pays dans les bureaux du parlement à Porto-Novo. On parlera dans les comptes rendus publiés appuyés par des images de résolution des problèmes sociaux à travers ses audiences, on parlera aussi de diplomatie parlementaire.

A ce niveau, on retrouve le vice-Président Eric Houndété lorsqu'il déclare le 7 janvier à la cérémonie de présentation des vœux : « Sur le plan de la diplomatie parlementaire, nous avons noté avec satisfaction que dans un contexte de mondialisation des expériences démocratiques et de multiplication des échanges, l'Assemblée nationale parvient, sous votre égide, à faire entendre davantage sa voix et à participer pleinement aux grands débats, échéances et enjeux internationaux. »

« L'Assemblée nationale a accueilli également des visiteurs de marque grâce à votre dynamisme et à votre volonté politique d'œuvrer à l'intégration sous régionale et internationale. A titre illustratif, nous pouvons citer avec fierté, les visites au Bénin de M. Martin Chungon, Secrétaire général de l'Union Interparlementaire (Uip) à l'ouverture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale en 2016, de Mme Michael

Jean, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de vos homologues président des parlements du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Togo, du Sénégal.

« La septième législature a aussi eu la chance d'organiser de grandes rencontres internationales qui ont permis à d'autres pays de découvrir la richesse culturelle et culturelle de notre pays. C'est le cas par exemple en 2018 de l'organisation au Bénin de la 52ème session de l'Assemblée parlementaire Acp et de la 36ème session de l'Assemblée Parlementaire Paritaire Acp-Ue, la réunion de mise en place du Comité Interparlementaire (Cip) de la Cedeao, de la Mauritanie et du Tchad sur la mise œuvre de la Déclaration de Ouagadougou pour le financement adéquat de la santé, le dividende démographique et les politiques de population et développement, tenue à Porto-Novo du 17 au 19 décembre 2018. S'agissant de la coopération multilatérale, nous pouvons nous réjouir de notre partenariat avec les parlements régionaux et des organisations interparlementaires. A travers le Programme Noria, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a organisé sous la septième législature des séminaires et ateliers à l'intention des députés et du personnel administratif dont le séminaire de sensibilisation sur la question de la budgétisation sensible au genre, tenu à Cotonou, les 29 et 30 novembre 2017, l'organisation à Cotonou les 27 et 28 novembre 2018 du séminaire atelier sur "la mutualisation des ressources et efficacité du travail parlementaire". Pour ce qui concerne la coopération technique, la septième législature a bénéficié de l'appui de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (Nimd) dans le domaine de la promotion de la gouvernance participative et des droits

de l'homme. Cet appui concerne aussi le renforcement des capacités des députés et du personnel administratif. »

Désormais, la fonction de représentation nationale inclut la coopération et la diplomatie parlementaire qui ne sont plus des activités ordinaires du parlement. Ainsi, les députés y compris le Président ne vont plus vers leurs mandants. Ce sont les populations organisées dans les Ong et d'autres structures politiques ou non et prises individuellement qui sont reçues au cours d'audience filmée au Parlement. Désormais, ce sont les masses représentées qui vont vers leurs mandataires. Au plan extérieur, on fait mieux connaître l'Assemblée nationale aux pays étrangers et aux organismes internationaux de coopération. Le parlement visiblement y gagne beaucoup au plan international et obtient des facilités en matière de formation notamment.

Paragraphe 3.- La poursuite de la politique de modernisation de l'Assemblée nationale

Le programme de modernisation de l'Assemblée nationale du Bénin est apparu dès la renaissance de l'institution en avril 1991 pour la première législature. De 1965 à cette date, il y a eu une éclipse du parlement. L'Assemblée nationale révolutionnaire (Anr) qui a accompagné le régime révolutionnaire de 1983 à 1990 n'a pu laisser aucun héritage valable au futur puisqu'elle a fonctionné dans le contexte du parti unique sans une indépendance politique. A l'Anr, il n'y avait ni une opposition, ni des débats politiques. Le parlement n'avait même pas un bâtiment pour ses travaux. Elle se réunissait dans un hôtel de l'Etat. De sorte que le nouveau démocratique ne sut où "loger" les députés de la première

législature (1991-1995) dans la ville de Porto-Novo qui est désigné pour abriter l'institution parlementaire.

Il a fallu dès ce moment pour l'Etat comme pour les premiers responsables du parlement béninois se lancer dans une politique de sollicitation d'appuis auprès des pays amis et des partenaires techniques et financiers pour l'installation du siège de l'Assemblée nationale.

Adrien Houngbédji, premier Président de la première législature (1991-1995) était là pour cette œuvre de pionnier. La deuxième législature (1995-1999) poursuivra avec Bruno Amoussou à sa tête la modernisation et le développement entamés de l'institution. Puis, Adrien Houngbédji reviendra en qualité de Président de nouveau pour réunir la première table ronde des partenaires techniques et financiers de l'Assemblée nationale pour des engagements d'appui que le pouvoir exécutif ne vit pas d'un bon œil. Malheureusement.

En 2015, le voici de retour pour poursuivre une œuvre jamais achevée tel le mythe de Sisyphe. C'est que l'œuvre de développement et de modernisation d'une Assemblée nationale démocratique est une mission continue dans une institution qui se renouvelle avec une régularité d'horloge et qui grandit tous les jours. Pour ce troisième tour inattendu à la tête du parlement de son pays pour lui-même, il le dira, Adrien Houngbédji tient à marquer son époque, son mandat en introduisant au Palais des gouverneurs des réformes visibles et durables. Il y réussira presque.

Posant des principes clairs dès le jour de l'investiture du nouveau bureau élu pour la septième législature, il décide

de « gouverner » le Parlement autrement pour les quatre années à venir. La modernisation de l'institution passant par celle des hommes, le Président Houngbédji s'efforcera de mettre en place autour de lui une équipe jeune, dynamique et compétente. Il réussira à fermer tout le monde, députés, personnel parlementaire et organismes sous tutelle dans un Plan stratégique de développement et de modernisation.

Pour obtenir les résultats escomptés, il engagera une politique sociale hardie pour mettre tout le monde dans les meilleures conditions de travail.

Mais avant tout, il s'engage pour la présence et la ponctualité des parlementaires par l'installation d'indicateurs pertinents et d'éléments d'évaluation des députés.

Les résultats de cette action de gouvernance seront communiqués publiquement dans les rapports d'activités périodiques que le Président présente à l'occasion de chaque session ordinaire conformément à l'article 21 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

1. Le Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale (PSDMA)

Le 27 septembre 2016 les députés de la 7^{ème} législature ont validé le Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale au cours d'une séance tenue dans l'hémicycle à Porto-Novo. La conception et l'élaboration de ce plan ont été confiées par le Programme des nations unies pour le développement (PNUD) suite à une demande du Président de l'Assemblée nationale, en octobre 2015 à un cabinet béninois, « *Bénin consulting group*

internationale ». L'organisation internationale d'appui au développement avait accepté de financer l'opération.

L'étude définit l'objectif principal du Plan comme étant de « *Moderniser l'Assemblée nationale du Bénin pour le renforcement de son rôle dans l'équilibre des pouvoirs démocratiques* ». Puis, il y est précisé la nécessité d'un plan stratégique de développement et de modernisation pour l'Assemblée nationale en ces termes : « ...en dépit des efforts consentis par les bureaux des six législatures précédentes, le constat est évident que les populations béninoises ne sont guère satisfaites de l'image que projette leur institution parlementaire. Elles se plaignent notamment de la faible production législative, de l'absence d'un véritable contrôle de l'action du gouvernement et du manque de communication entre les députés et elles, leurs mandants. C'est dans ce contexte que le Président et les autres membres du bureau de l'Assemblée nationale de la septième législature, dès leur installation en mai 2015, ont souhaité inscrire les actions de l'institution dans une vision prospective, holistique et cohérente consacrée par un Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale pour la période 2016-2024, objet de la présente mission de consultation. »

Les axes stratégiques du Plan stratégique de développement et de modernisation retenus par le document de stratégie au nombre de neuf se déclinent comme suit :

1. assainissement du système partisan ;
2. instauration d'une culture d'éthique et de bonne conduite du parlementaire pour une bonne image des élus ;

3. développement des échanges d'information entre les médias et l'Assemblée nationale ;
4. développement de la diplomatie parlementaire ;
5. renforcement des capacités des parlementaires dans la prise en charge des missions de l'Assemblée nationale en lien avec les besoins des populations ;
6. renforcement des capacités de gestion administrative, financière et comptable de l'administration parlementaire ;
7. extension du champ et de la portée du contrôle de l'action gouvernementale et du suivi de l'application des textes ;
8. sensibilisation des parties prenantes à une veille permanente et au suivi des dossiers de corruption et de mauvaise gestion de deniers et patrimoines publics ;
9. promotion du genre et des droits humains au regard des valeurs éthiques, morales de la culture béninoise et universelle.

Afin de garantir la mise en œuvre efficiente et le suivi du plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale, le président Adrien Houngbédji engagera deux actions utiles :

- a) la mise sur pied d'un comité spécial chargé du suivi de la mise en œuvre du PSDMA.

Dans l'esprit de la démarche participative pour lequel il s'est engagé et qui doit toujours sous-tendre la gestion

de la législature, des députés ont été chargés du suivi spécial des composantes spécifiques du plan stratégique de développement et de modernisation, en fonction du domaine de compétence de chacun. Il s'agira pour eux de veiller à lever toute situation de blocage et de proposer toute action nécessaire à l'atteinte des objectifs de la composante dans le délai. Les travaux de ces derniers, associés aux activités du Comité de suivi ont permis de réaliser des avancées rapides dans la mise en œuvre des axes stratégiques du PSDMA.

- b) l'organisation d'une table ronde des partenaires techniques et financiers (ptf) au début du mois de décembre 2016 avec l'appui du Programme des nations unies pour le développement (Pnud). A cette occasion, la version définitive du Plan stratégique a été présentée aux partenaires en présence du ministre des affaires étrangères et une partie du corps diplomatique accrédité au Bénin.

Après une brillante présentation du document du Psdman et de son mécanisme de suivi par le député Nassirou Arifari Bako, les représentants des partenaires techniques et financiers présents ont pris chacun en ce qui le concerne des engagements pour des appuis à la mise en œuvre du Plan. On notera que les représentants de la Fondation Friedrich Ebert, de l'Union européenne, de l'Ambassade de France et des Etats-Unis d'Amérique ont particulièrement exprimé leur satisfaction sur la qualité du document, la vision et la dynamique de continuité qui le caractérise. Ils ont marqué leur intérêt pour des axes précis et se sont engagés à accompagner le parlement béninois pour la mise en œuvre du plan stratégique.

Il reviendra au représentant résident du Pnud et coordonnateur du système des Nations unies M. Siaka Coulibaly de conclure en assurant que : « le schéma de financement du plan prévoit que l'Assemblée nationale, en sa qualité d'institution de souveraineté nationale puisse apporter l'essentiel des ressources nécessaires à la mise en œuvre des différents axes identifiés, mais que les ressources extérieures viennent en appoint ».

A partir de ce moment, avec le travail ardu des uns et les appuis des autres, l'Assemblée nationale interviendra, la législature durant, sur les neuf axes stratégiques du Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale.

2. Renforcement des capacités des députés et du personnel parlementaire

Durant la septième législature, il y eut bien des actions allant dans le sens du renforcement des capacités des membres du parlement et du personnel. Ainsi, en exécution du contrat signé entre l'Assemblée nationale et l'Université Senghor d'Alexandrie en Egypte en partenariat avec la Chaire Organisation mondiale du commerce (Omc- Commerce international & développement inclusif de l'Université d'Abomey-Calavi), la formation Master2 en « Droit et Gestion des organes démocratiques » a démarré effectivement courant novembre 2017. Treize (13) cadres de l'Administration parlementaire ont suivi la formation in situ dans les locaux l'Assemblée nationale.

De même, l'Assemblée nationale du Bénin a envoyé un cadre de l'administration parlementaire à un stage de formation à

l'École nationale d'administration (Ena) à Paris, dans le cadre du partenariat avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Trois autres cadres ont été inscrits au Programme international de formation parlementaire (PIFP), organisé par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, en partenariat avec l'Assemblée nationale du Québec, l'Assemblée nationale du Sénégal et l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Le programme de formation s'est déroulé à Dakar au Sénégal au mois de juin 2018.

L'Assemblée nationale a organisé les 29 et 30 novembre 2017 à Cotonou, en partenariat avec l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et son Réseau des Femmes parlementaires, un séminaire de sensibilisation sur la budgétisation sensible au genre.

Dans le cadre du renforcement des capacités toujours, l'Union Interparlementaire (Uip) a accepté d'accompagner l'institution parlementaire béninoise dans deux activités importantes entrant dans la mise en œuvre des axes stratégiques n° 6 et n° 7 du Psdma. En ce sens, l'Union organisera un séminaire sur le thème : « *Le contrôle parlementaire et la réalisation d'un audit organisationnel de l'administration parlementaire* »

3. Amélioration des conditions de travail

a) Réformes juridiques institutionnelles et administratives de l'Assemblée Nationale

Un groupe de travail mis en place par décision N° 2017-57/AN/PT du Président en date du 9 mai 2017, composé de députés et de cadres parlementaires, sous la coordination du député Salifou Gounou devra proposer une nouvelle

armature de l'administration parlementaire et un nouveau règlement intérieur, a déposé son rapport. L'état des lieux a fait apparaître aussi bien des forces et des faiblesses du système actuel, lesquelles ont été judicieusement analysées. Le rapport a fait des propositions innovantes sur la forme et dans le fond. L'exploitation des résultats du groupe se traduira par une proposition de loi qui sera soumise à la plénière après étude par la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme.

b) Elaboration du manuel de procédures administrative, financière et comptable de l'Assemblée Nationale

Par la décision n° 2017-67/AN/PT du 14 juin 2017, le Président Adrien Houngbédji a mis sur pied un comité chargé d'élaborer l'avant-projet de Manuel de procédures administrative, financière et comptable de l'Assemblée nationale. Le premier Questeur en est nommé le président. L'avant-projet du manuel finit d'être élaboré en mars 2018 n'a pas pu être validé jusqu'à la fin de la législature.

c) Construction de nouveaux bureaux à l'Assemblée nationale

Un nouveau bâtiment R+2 construit sur fonds propre du parlement dans l'enceinte du Palais des Gouverneurs a été réceptionné au cours de l'année 2018. Ainsi comme, ils le disent eux-mêmes, les députés n'auront plus à attendre l'ouverture des sessions à l'ombre des arbres de la cour du Palais des gouverneurs. Cette réalisation a été inscrite en lettre d'or dans le bilan du président par tous les députés. Plusieurs bureaux ont déjà été attribués aux députés qui bénéficient désormais

d'un espace approprié pour leurs travaux. Le déploiement des commodités de travail se poursuit dans les différents bureaux du bâtiment.

d) Couverture sanitaire des députés et du personnel administratif

La septième législature a été celle au cours de laquelle, l'Assemblée nationale a procédé au renouvellement des contrats d'assurance pour la couverture sanitaire des députés et du personnel administratif.

La gestion et le suivi des prestations fournies par la compagnie d'assurance NSIA-Bénin relativement aux assurances "maladie groupe" souscrites au profit des députés et du personnel se sont poursuivis et ont continué d'être assurés par l'administration parlementaire.

L'assurance «prévoyance-décès collective» a fait l'objet d'une proposition d'amendement de la part des députés en vue de sa conversion en une assurance retraite complémentaire aussi bien à leur profit qu'à celui du personnel.

Quant à l'assurance pour retraite complémentaire des députés, sa mise en œuvre se poursuit et des prélèvements continuent d'être opérés en vue de permettre la jouissance d'une retraite paisible aux collègues députés qui ne seront plus réélus à la fin de leur mandat.

4. Relance et renforcement du système informatique (SI) de l'Assemblée nationale

La relance et le renforcement du Système d'information de l'Assemblée nationale, qui constitue une des actions de

l'axe stratégique n° 3 du PSDMA, a été engagé au cours de la période et se poursuit avec l'assistance de l'Agence des Services et Systèmes d'Informations (ASSI) (Ex ABETIC), dans le cadre d'un partenariat d'exécution avec le Ministère de l'Economie Numérique et de la Communication.

Le déploiement de l'infrastructure réseau et d'une connexion Internet à haut débit et sécurisée est finalisé. L'ASSI a mis à la disposition de l'institution parlementaire, les documents de gestion et de facilitation pour une bonne exploitation du nouveau système. La phase de formation et de transfert de compétence est l'étape suivante à exécuté par l'Agence.

Un site Internet moderne, interactif et ergonomique a été réalisé et mis en ligne. Il constituera une véritable plateforme d'accès aux ressources parlementaires et un outil de communication entre les députés et le peuple. La mise à jour des différentes rubriques du site se poursuit.

Le processus de relance et de renforcement du système d'information est un travail de longue haleine et à un coût. Cependant, il est à noter qu'à terme, ces actions permettront à l'Assemblée nationale du Bénin d'être présent au rendez-vous pour faire du numérique, un facteur de transformation de l'activité parlementaire.

5. La Communication : un effort continu de développement

La communication s'entend ici au sens large. Il y a lieu d'appliquer au parlement, le principe de « *bien faire et le faire savoir* ».

Dans ce cadre, la septième législature a maintenu la publication régulière du périodique *L'Hémicycle* qui est une revue semestrielle. Cependant pour la législature, ce sont trois numéros qui paraîtront. Après le numéro 017, édition de juin 2017, la parution a été suspendue jusqu'à ce jour. Le journal très coloré qui apportait des informations particulièrement vivantes sur la vie du parlement béninois a cessé de paraître. Ce qui n'est jamais un bon signe pour la démocratie. Il semble que c'est pour des raisons de disponibilités budgétaires que l'on a dû surseoir à la publication de *l'Hémicycle*.

La septième législature sous l'instigation personnelle du président Adrien Houngbédji a commencé à publier les comptes rendus sommaires des débats parlementaires sous la forme d'un *Recueil des comptes rendus sommaires*. Malheureusement, semble-t-il pour la même cause que pour le périodique *l'Hémicycle*, le troisième numéro du *Recueil des comptes rendus sommaires* édité et disponible a été la dernière parution.

Les Recueils des comptes rendus intégraux des débats parlementaires connaîtront le même sort par un arrêt dès la troisième parution pour cause d'indisponibilités financières.

Le *Journal des débats parlementaires* dont la publication a commencé sous la sixième législature, a arrêté sa publication avec son sixième numéro.

Les plus grands efforts ont porté, lors de la présente législature, sur la modernisation de la *Radio Hémicycle* qui a enregistré des progrès remarquables. En effet, conformément à l'axe stratégique n° 3 du PSDMA, tout a été mis en œuvre

pour améliorer les performances de cette radio. A défaut d'avoir les ressources financières conséquentes pour réaliser la couverture intégrale du territoire par les ondes de la Radio, des efforts de numérisation de la Radio se sont poursuivis dans un premier temps. Ainsi, après l'application Android pour écouter les émissions de la Radio partout dans le monde, il a été installé un serveur de sauvegarde et de réémission pour, non seulement archiver tous les débats en plénière, mais également en assurer la rediffusion par Internet.

Radio Hémicycle émet désormais sous la septième législature 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 en mode streaming. La cible ici étant les internautes, les béninois de la Diaspora ainsi que tous ceux qui avec leurs téléphones Android, captent la radio par l'application *Radio Hémicycle*. La *Radio Hémicycle* dispose désormais de son propre site internet (www.radiohemicycle.com), qui est un portail d'informations sur les activités parlementaires.

Par ailleurs, les capacités techniques de la Radio ont été renforcées. Avec le nouveau dispositif, toutes les activités parlementaires peuvent être retransmises en direct sur *Radio Hémicycle*, où qu'elles se mènent sur le territoire national. La première expérimentation réussie a été faite à l'occasion du séminaire parlementaire sur la réforme du système partisan.

6. Un cas à part : le développement de la diplomatie parlementaire

Le développement de la diplomatie parlementaire est inscrit dans l'axe 4 du Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale. Cette

diplomatie se caractérise par la dynamisation des échanges internationaux et interparlementaires et la participation du Parlement béninois aux instances et conférences Internationales.

a) Dynamisation des échanges internationaux et interparlementaires

Pendant les quatre années de la septième législature, il y a eu une intensification des échanges internationaux et interparlementaires par les autorités de l'Assemblée nationale. Les résultats visibles sont la visite et l'accueil au Bénin de plusieurs hôtes de marque étrangers. On citera : (i) la visite de la Secrétaire générale de l'Organisation Internationale de la Francophonie (Oif) au Parlement béninois en décembre 2017. A cette occasion, Madame Michaëlle Jean, la Secrétaire générale, a fait un discours particulièrement apprécié devant la Représentation nationale. La visite a été aussi marquée par une séance de travail des représentants de l'Assemblée nationale avec la délégation de l'OiF, (ii) la visite de l'Honorable Jean-Marie Salomon, Vice-Président du Sénat d'Haïti et (iii) une délégation de parlementaires tunisiens. Ces hôtes de marque sont venus dans le but de dynamiser les liens de coopération et d'amitié entre l'Assemblée nationale du Bénin et leurs Parlements respectifs.

Toujours dans le cadre du développement de la diplomatie parlementaire et dans l'objectif de renforcer la coopération entre les deux Institutions et le partenariat Sud-Sud, le Président de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc a invité le président de l'Assemblée nationale du

Bénin pour une visite d'amitié et de travail à Rabat du 18 au 20 février 2018. La qualité des échanges avec les autorités de la Chambre des Représentants du Maroc augure de bonnes perspectives de collaboration. Un mémorandum d'entente entre l'Assemblée nationale du Bénin et la Chambre des Représentants du Maroc a été signé à cette occasion.

De même, le dynamisme de la diplomatie parlementaire béninoise a permis l'acceptation de l'offre de l'Assemblée nationale du Bénin d'abriter la 36^e session de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE et la 52^{ème} session de l'Assemblée parlementaire ACP en décembre 2018.

L'Assemblée nationale du Bénin abritera également, au cours de la législature, une rencontre parlementaire de haut-niveau sur le thème : « *La couverture sanitaire universelle* »

En raison du développement constant de leurs liens, l'Assemblée nationale du Bénin a reçu un fort appui de l'Union interparlementaire et de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie aux activités du Parlement béninois. Ceci est le fruit du dynamisme de la diplomatie parlementaire de l'Assemblée nationale du Bénin.

b) Participation aux instances et conférences internationales

Le développement de la diplomatie parlementaire, c'est également la participation régulière du Parlement béninois aux instances et conférences internationales. Plusieurs missions officielles ont été ainsi effectuées de 2015 à 2019.

Les missions officielles du Président de l'Assemblée nationale ont été d'une dizaine pendant la législature. Ces voyages lui

ont permis de prendre part à des rencontres internationales.

Bien des députés, acteurs de la diplomatie parlementaire ont participé à de nombreuses missions à l'extérieur, dont dix-neuf (19) statutaires et trente-cinq (35) non statutaires.

7. Activités des structures sous tutelle

a) Parlement des Jeunes du Bénin

L'Assemblée nationale a organisé la première session ordinaire du Parlement des Jeunes du Bénin (PJB), deuxième mandature, du 15 au 17 décembre 2017 au Palais des Gouverneurs. Trois communications ont meublé la session autour des thèmes suivants : « *l'état de la législation sur l'employabilité des jeunes* », « *l'engagement politique des jeunes du Bénin* », « *le manuel de procédures administrative et financière* ». Le Parlement des Jeunes du Bénin a, au cours de cette session, procédé à la constitution des commissions permanentes.

b) Unité d'Analyse et de Contrôle de l'Exécution du Budget (Unaceb)

L'Unaceb, malgré des difficultés a continué, sous la supervision du Secrétariat général administratif de l'Assemblée nationale et avec l'appui du Pnud et du Parcman, à mener plusieurs activités notamment :

- la retraite à l'hôtel Bel Azur de Grand-Popo du 1^{er} au 04 octobre 2017 en vue de l'élaboration d'un document synthétique et explicatif du budget de l'Etat, gestion 2018. A l'issue des travaux, un document renseignant les

députés sur les points importants a été élaboré ;

- l'atelier de renforcement des capacités des assistants de commissions permanentes et autres cadres parlementaires sur l'analyse du contenu des documents budgétaires les 11 et 12 octobre 2017 à l'hôtel Bel Azur de Grand- Popo ;
- l'organisation d'un atelier d'appropriation par les députés du contenu du projet de loi de finances, gestion 2018, les 30 et 31 octobre 2017 au Palais des Gouverneurs.

Au terme des travaux, les députés ont été informés et sensibilisés sur :

- l'exécution de la loi de finances, gestion 2017 ;
- le cadre macro-économique du projet de loi de finances, gestion 2018 ;
- les mesures fiscales contenues dans le projet de loi de finances, gestion 2018.

D'autres ateliers de renforcement des capacités ont été réalisés pendant la législature.

c) Projet d'appui au renforcement des capacités et la modernisation de l'Assemblée nationale (Parcman)

Le Projet d'appui au renforcement des capacités et à la modernisation de l'Assemblée nationale (Parcman) a organisé plusieurs activités, notamment l'atelier de formation et d'information des députés sur le contenu du projet de loi de finances, gestion 2018, les audiences publiques en

commissions ouvertes aux organisations et aux experts de la société civile et l'atelier de renforcement des capacités des cadres parlementaires.

Le Parcman s'est également impliqué pour l'atelier de renforcement des capacités techniques sur l'analyse des documents budgétaires pour un meilleur traitement de l'information au profit des membres du Réseau des journalistes accrédités au parlement (RÉJAP). L'atelier s'est déroulé en novembre 2017 à Bohicon.

La Cellule d'appui aux politiques de développement de l'Assemblée nationale (Capan) qui a été créée en 2002 n'est nullement mentionnée au titre des activités des structures sous tutelle. Il est vrai que les difficultés de la Capan sont connues depuis la sixième législature. Le silence actuel des autorités à propos de cette structure annonce-t-elle son agonie ou sa fin prochaine ?

Paragraphe 4.- Une liste de lois provenant de la 7^{ème} législature

Dans le domaine budgétaire

Loi n° 2015-33 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2010.

Loi n°2015-34 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2011.

Loi n°2015-35 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2012.

Loi n°2015-36 du 22 octobre 2015 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2013.

Loi n °2016-13 du 20 juillet 2016 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2014

Loi n° 2018 - 21 du 6 août 2018 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015

Loi n° 2018 - 22 du 6 août 2018 portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016

Loi n°2015-41du 29 décembre 2015 portant loi de finances pour la gestion 2016

Loi n° 2016-14 du 20 juillet 2016 portant loi de finances rectificative, gestion 2016

Loi n° 2016-33 du 26 décembre 2016 portant loi de finances pour la gestion 2017

Loi n° 2017 - 40 du 29 décembre 2017 portant loi de finances pour la gestion 2018.

Loi n° 2018-39 du 28 décembre 2018 portant loi de finances pour la gestion 2019

Dans le domaine de la gouvernance : administration générale, réforme de l'Etat

Loi n° 2015-42 du 17 mars 2016 portant institution du Régime d'assurance maladie universelle (Ramu) en République du Bénin

Loi-cadre n°2016-06 du 25 mai 2016 sur l'aménagement du territoire en République du Bénin

Loi n° 2016-11 du 08 juillet 2016 portant loi uniforme sur le contentieux des infractions à la réglementation des relations financières extérieures en République du Bénin.

Loi n° 2016-12 du 16 juin 2016 portant travail d'intérêt général.

Loi n° 2016-17 du 4 octobre 2016 portant création des chambres d'agriculture en République du Bénin

Loi n° 2016-24 du 24 octobre 2016 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin

Loi n° 2016-25 du 4 novembre 2016 portant organisation de la concurrence

Loi n° 2017 - 41 du 29 décembre 2017 portant création de la Police Républicaine en République du Bénin.

Loi n°2017-42 du 2 juillet 2018 portant statut des personnels de la Police républicaine

Loi n° 2017 - 27 du 18 décembre 2017 relative à la production, au conditionnement, à l'étiquetage, à la vente et à l'usage du tabac.

Loi n° 2017 - 28 du 1^{er} décembre 2017 portant prévention, prise en charge et contrôle des hépatites B et C en République du Bénin.

Loi n° 2017 - 39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non

biodégradables en République du Bénin.

Loi n° 2017 - 44 du 5 février 2018 portant recueil du renseignement en République du Bénin

Loi n° 2015 - 018 du 17 janvier 2018 portant statut général de la fonction publique

Loi n° 2017 - 29 du 15 mars 2018 portant sûreté, radiologique et sécurité nucléaire en République du Bénin.

Loi n° 2017 - 24 du 18 septembre 2018 portant autorisation de ratification de l'Accord de Bangui instituant l'organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) acte du 14 décembre 2015.

Loi n° 2017 - 20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin.

Loi n°2017-43 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 15 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique

Loi n°2018-10 du 2 juillet 2018 relative à la protection aménagement et mise en valeur de la zone littérale en République du Bénin

Loi n°2018-12 du 2 juillet.2018 portant régime juridique du bail à usage d'habitation domestique en République du Bénin

Loi n° 2018 - 26 du 3 août 2018 portant autorisation d'enregistrement à titre dérogatoire à l'état civil en République du Bénin

- Loi n°2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin
- Loi n°2018-35 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 1^{er} septembre 2017 portant statut général de la fonction publique
- Loi n°2018-17 du 25 juillet 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en République du Bénin
- Loi n° 2018 - 18 du 6 août 2018 sur les changements climatiques en République du Bénin
- Loi n°2018-38 du 17 octobre 2018 portant création de la caisse des dépôts et consignations en République du Bénin
- Loi n° 2018-35 du 05 octobre 2018 modifiant et complétant la loi n° 2018-18 du 1^{er} septembre 2017 portant statut général de la fonction publique en République du Bénin
- Loi n°2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin.
- Loi n°2017-01 du 3 mai 2017 relative à l'activité d'affacturage en République du Bénin. Jo n°14 du 15 juillet 2017
- Loi n°2017-02 du 3 mai 2017 relative au crédit-bail en République du Bénin.
- Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin.

Loi n°2017-05 du 29 août 2017 fixant les conditions et la procédure d'embauche et de placement de la main d'œuvre et de résignation du contrat de travail en République du Bénin.

Loi n°2017-07 du 19 juin 2017 fixant le régime des zones économiques spéciales en République du Bénin

Loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin

Loi n° 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la loi n°2013-11 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

Loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin

Loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction, de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non bio dégradables en République du Bénin.

Loi n° 2017-43 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 portant Statut général de la fonction publique.

Loi n° 2017-44 du 5 février 2018 portant recueil du renseignement en République du Bénin

Dans le domaine de la réforme de la justice

Loi n°2016-15 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire

en République du Bénin

Loi n° 2016-16 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 2008-7 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes en République du Bénin

Loi n°2018-02 du 2 juillet 2018 portant modification de la loi organique n°94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature

Loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme

Loi n°2018-14 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin

Loi n°2018-33 du 5 octobre 2018 portant abrogation de la loi n°2018-01 adoptée le 4 janvier 2018 portant statut de la magistrature en République du Bénin

Loi n° 2018-33 du 05 octobre 2018 portant abrogation de la loi n° 2018-01 adoptée le 04 janvier 2018 portant statut des magistrats en République du Bénin (P)

Loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin

Dans le domaine de la réforme du système partisan

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

Lois votées en attente de promulgation¹¹³

Loi n° 2019-05 du 18 janvier 2019 portant organisation du secret de la défense nationale en République du Bénin

Loi n° 2019-06 du 21 janvier 2019 portant code pétrolier en République du Bénin (P)

Loi n° 2019-07 du 24 janvier 2019 fixant le régime des armes, de leurs munitions et autres matériels connexes en République du Bénin

Loi n° 2019-10 du 04 février 2019 portant autorisation de ratification de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration

Loi n° 2019-11 du 21 février 2019 portant renforcement de la gouvernance publique en République du Bénin

Loi n° 2019-12 du 21 février 2019 modifiant et complétant la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature

Loi n° 2019-13 du 04 mars 2019 portant statut du personnel parlementaire

¹¹³- Les dates portées ci-dessous sont celles du vote des lois par l'Assemblée nationale

Conclusion générale

La vie et l'œuvre de la septième législature de l'Assemblée nationale du Bénin offrent l'occasion de revenir sur un vieux débat. En effet, pour certains politologues, intellectuels et femmes et hommes politiques, la transition démocratique ne peut durer dans un pays que quelques mois ou quelques années : le moment que les institutions démocratiques nouvelles ou même seulement les plus importantes d'entre elles soient installées, après cela, le pays est parti pour la démocratie pour toujours. Définitivement.

L'application d'une telle thèse sur la transition démocratique au Bénin conduirait à admettre que la démocratie est installée définitivement depuis mai 1991 quand le Président de la République et les membres de l'Assemblée nationale (première législature) élus démocratiquement ont été installés.

Le caractère erroné de cette thèse vient d'être établi par les trois dernières années du renouveau démocratique au Bénin. L'installation au pouvoir d'un homme d'affaires fortuné ne provenant d'aucun parti politique a suffi pour bouleverser l'ordre démocratique en cours d'édification dans le pays. On dira alors que c'est la fin de la démocratie au Bénin. Francis Laloupo, auteur essayiste, journaliste et professeur de géopolitique à l'Institut pratique de journalisme de Paris (Ijp-Paris) écrira : « Bénin : offensive contre la démocratie. Triste réputation aux antipodes des idéaux de la Conférence nationale. »

Ainsi, il a suffi que la majorité des membres de l'Assemblée nationale soient acquis au pouvoir exécutif dont ils ne sont pas les élus pour que tout bascule : le parlement, le pouvoir judiciaire, la communication, la gouvernance locale...

Patrice Talon élu président de la République du Bénin en mars 2016, outre n'il n'appartenait à aucun parti, ne pouvait prétendre avoir plus de trois députés au parlement, au demeurant « cachés » dans le parti « l'Union fait la nation (Un).

Patiemment, ouvertement c'est-à-dire sans se cacher et par la ruse ou la rage, il a réussi à avoir sous son contrôle la soixantaine de députés. A partir de ce moment, tout semble avoir basculé. Sans qu'on ait à se prononcer sur le contenu ou le verbe du pouvoir, tout a changé avec un usage programmé des institutions de la République censées jouer les rôles de contre-pouvoir et de défense de la démocratie. Elles « tomberont » toutes une à une : l'Assemblée nationale, la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (Haac), la Cour constitutionnelle, la maison justice, la Commission électorale nationale autonome (Cena).

Il revient à chacun de juger si tous ces mouvements sont advenus pour la bonne cause, celle du développement du pays dans tous les domaines ; politique, économique, judiciaire, social, local. Pour beaucoup c'est l'heure d'une nouvelle transition vers la recherche de la démocratie et du développement qui s'ouvre. On demande au peuple de quitter la peur pour un nouveau combat pour la démocratie perdue.

Cependant pour le pouvoir de la rupture ou du nouveau départ, on ne saurait dire que la politique hardie de réformes

portée par l'Assemblée nationale notamment par le vote des lois a mis fin au renouveau démocratique au contraire les réformes accélèrent l'avènement du développement : pas de réforme, pas de développement.

La réponse populaire lors de l'élection législative du 28 avril 2019 avec un taux d'abstention jamais connu dans le pays depuis 1991 semble montrer que le peuple ne partage pas le point de vue des tenants de la rupture.

A la septième législature a succédé une huitaine législature mal élue. Officiellement avec une participation de 27% y compris les bulletins nuls. Le plus grand perdant de la septième lecture législature semble bien être le Président Adrien Houngbédji. Homme politique d'envergure, connu en Afrique et dans le monde, c'était là sa troisième expérience de président de l'institution parlementaire du Bénin depuis 1991. Il était membre de la majorité parlementaire favorable au pouvoir exécutif et comme il le dit dans son dernier ouvrage¹¹⁴ : *« C'est une tout autre acception du perchoir que j'expérimente depuis avril 2016, date de l'élection de Patrice Talon à la présidence de la République. Rallié à son camp au lendemain de ce scrutin, en vertu d'une option politique choisie d'avance et assumée par le Prd (Parti du renouveau démocratique) et partageant globalement sa vision du Bénin, je suis naturellement enclin à adhérer aux actions du gouvernement et à les faire aboutir au niveau du Parlement, comme le font tous les présidents d'Assemblée nationale dans le monde lorsqu'ils sont du même bord que l'exécutif. »*

¹¹⁴ Adrien Houngbédji, *D'un perchoir à l'autre, Discours plaidoyers pour la démocratie béninoise*, Paris, éd L'Archipel, 2019, p.9.

Il semble que le chef de l'exécutif ne voit pas les choses de la même manière que le président de l'Assemblée nationale. Dès qu'il s'est abstenu d'adhérer à la volonté du chef une seule fois en se refusant à rester dans *le Bloc républicain*, le voici humilié publiquement, voué aux gémonies.

Doit-on en conclure que la rupture de même que la révolution finissent par broyer ses propres enfants dès que ceux-ci s'éloignent de la ligne nécessairement juste tracée ici non par le parti révolutionnaire unique mais par le chef, seul maître à bord au Bénin de la rupture ?

La suite appartient à l'histoire sans aucun doute. L'histoire est un témoin implacable des faits. Gageons qu'elle sera documentée et écrite un jour prochain.

Porto-Novo, le 13 novembre 2019

ANNEXES

Liste des annexes

1. L'Assemblée nationale en mouvement
 - 1.a. Mouvements des députés de la septième législature
 - 1.b. La septième législature et les groupes parlementaires
 - 1.c. Durée de traitement (examen et adoption) des dossiers à l'Assemblée nationale
2. La Cour constitutionnelle du Bénin
3. Tableau portant étude comparée des lois relatives à la charte des partis politiques de 2003 et de 2016
4. Tableau portant liste des députés de la septième législature
5. Création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet) Social Watch Bénin émet des réserves

ANNEXE 1 : L'Assemblée nationale en mouvement

1.a. Mouvement des députés de la septième législature

La septième législature a connu le départ de quinze députés soit élus maires, soit nommés ministres ou à un poste international. Ils ont été remplacés par leur suppléant. Il en a été de même pour un député dont le siège a été invalidé par la Cour constitutionnelle pour cumul de poste. Le décès d'un député qui était un suppléant ayant siégé a réduit le nombre de députés à 82 à partir de janvier 2018.

N°	Prénoms et Nom du député	Motif de départ	Date de départ	Prénoms et Nom du remplaçant
1	Adébayo François Abiola	Nommé ministre	22/06/15	Joseph Bamigbadé
2	Luc Sètonджи Atrokpo	Choix du poste de maire	4/08/15	Nazaire Sado
3	Candide Azannaï	Nommé ministre	15/04/16	Guy Mitokpé
4	Georges Bada	Choix du poste de maire	16/11/15	Norbert Ahivozoin

5	Michel Minakpon Bahou	Choix du poste de maire	11/08/15	Janvier Donhouahoué
6	Marcel Alain de Souza	Nommé Président de la Commission de la Cedeao	15/04/16	Justin Adjovi
7	Joseph Djogbénu	Nommé ministre	15/04/16	Orden Alladatin
8	Blaise Onésiphore Glèlè Ahanhanzo	Choix du poste de maire	10/08/15	Gildas Agonkan
9	Sacca Lafia	Nommé ministre	15/04/16	Issifou Amadou
10	Eric Kouagou N'Da	Décédé	15/04/16	Domitien Nourénu
11	Gustave Dépo Sonon	Nommé ministre	22/06/15	Jean-Marie Allagbé
12	Allassane Soumanou	Nommé ministre	22/06/15	Nouhoum Bida Youssoufou

13	Théophile Robert Yarou	Nommé ministre	23/06/15	Yaya Garba
14	Jacques B. Yempabou	Siège invalidé pour cumul de poste	06/06/16	Maurice Katotcha Chabi
15	Janvier Donhouahoué	Décédé	27/01/18	Suppléant n'a pu être remplacé

Source : Extrait du Livre bleu septième législature (2015-2019), Publication de l'Assemblée nationale du Bénin, Porto-Novo, 2019, p.26.

1. b. La septième législature et les groupes parlementaires

Le tableau ci-dessous présente la configuration politique à la fin de la septième législature de l'Assemblée nationale. La constitution des groupes parlementaires a été dynamique avec des créations, des reconstitutions, des éclatements et des dissolutions.

Tableau n°7 : Liste exhaustive des groupes parlementaires de la septième législature

N°	Groupes parlementaires	Date de constitution	Effectif à la création	Président	Observations
1.	République et Unité nationale	2 juin 2015	40	André Okounlola Biaou	Dissout
2	PRD	23 juin 2015	10	Augustin Ahouanvoèbla	1 décès
3	République et Démocratie	13 juillet 2015	10	Rachidi Gbadamassi	Dissout
4	République et solidarité nationale	14 juillet 2015	10	Barthélémy D. Kassa	Dissout
5	Nation, unité et développement	21 juillet 2015	9	Rosine Vieyra Soglo	Dissout
6	Unité- Paix et développement	23 juillet 2015	10	Mathurin Nago	
7	Union fait la nation	23 juillet 2015	13	Kolawolé Idji	
8	République Paix et Progrès	23 juillet 2015	10	Octave Houdégbé	Dissout

Annexes

9	Bénin uni et solidaire	17 mai 2016	10	Natondé Aké	
10	République et solidarité nationale	24 mai 2016	10	Barthélemy D. Kassa	Dissout
11	Le Peuple d'abord	15 mai 2017	9	Garba Yaya	
12	La Voix du peuple	29 mai 2017	9	Garba Yaya	Dissout
13	Agir pour le Bénin	6 juin 2017	9	André Okounlola	
14	Agir pour la République	11 juillet 2017	9	Barthélemy Kassa	
15	Le Peuple debout	30 juillet 2018	9	Nourénou Atchadé	

Source : Extrait du *Livre bleu septième législature (2015-2019)*, Publication de l'Assemblée nationale du Bénin, Porto-Novo, 2019, p.26.

1. c. Durée de traitement (examen et adoption) des dossiers au cours de la septième législature

Pour les quatre années de la législature, cent soixante-quatre dossiers ont été examinés et adoptés. La loi portant code pénal en République du Bénin et la loi fixant le régime des armes ont battu des records de durée d'attente soit 16 ans 3 mois et 19 jours pour la première et plus de 12 ans pour la seconde.

Les dossiers ont généralement une durée d'attente variant de sept jours à 6 mois. Quinze dossiers environ ont connu un temps d'attente d'un an. Ce sont les lois ordinaires et les autorisations de ratification des conventions, traités ou protocoles qui durant la législature ont attendu un temps avant leur examen.

Les autorisations d'accords de prêts ou de financement sont adoptées en procédure d'urgence au fur et à mesure de leur transmission au parlement par le gouvernement. De 2015 à 2019, la durée moyenne d'attente a été de sept jours pour cette catégorie de loi.

Source : Données extraits du *Livre bleu septième législature (2015-2019)*, Publication de l'Assemblée nationale du Bénin, Porto-Novo, 2019, p.26.

ANNEXE N° 2 : La Cour constitutionnelle du Bénin

Conformément à l'article 115 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de sept (7) membres dont quatre (4) nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois (3) désignés par le Président de la République à savoir :

- trois magistrats, ayant une expérience de quinze années au moins, dont deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et un par le président de la République;
- deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins, nommés l'un par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République ;
- deux personnalités de grande réputation professionnelle, nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République.

Leur mandat est d'une durée de cinq (5) ans ; il est renouvelable une fois. Il prend effet à partir de la prestation de serment devant le Bureau de l'Assemblée nationale et le Président de la République. Aucun membre de la Cour constitutionnelle ne peut siéger plus de dix (10) ans. (Articles 115 de la Constitution, 7 de la loi organique et 2 du règlement intérieur)

Ce mandat est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement, un mandat électif, un emploi public, civil ou militaire, toute activité professionnelle, et la fonction de représentation nationale, sauf le cas où le Président de la Cour

assure l'intérim du Président de la République (Articles 115 de la Constitution, 9 de la loi organique sur la Cour et 2 du décret n° 94-11 portant obligations des membres de la Cour constitutionnelle modifié par le décret n° 97-275 du 09 juin 1997.)

Ils ont entre autres obligations, celle de remplir leurs fonctions en toute impartialité dans le respect de la Constitution et de garder le secret des délibérations et des votes. (Article 7 de la loi organique sur la Cour).

Ils sont inamovibles pendant la durée de leur mandat. (Article 115 de la Constitution 79 de la loi organique sur la Cour).

Composition de la 6ème mandature de la Cour constitutionnelle installée le 6 juin 2018

N°	Nom et Prénoms	Qualité	Institution de désignation
01	Joseph Fifamè Djogbènou	Juriste de haut niveau ou praticien de droit	Assemblée nationale
02	Cécile Marie José de Dravo Zinzindohoué	Juriste de haut niveau ou praticien de droit	Président de la République
03	Razacki Amouda Issifou	Magistrat	Assemblée nationale
04	Moustapha Fassassi	Magistrat	Assemblée nationale

Annexes

05	Sylvain Messan Nouwatin	Magistrat	Président de la République
06	André Katary	Personnalité	Assemblée nationale
07	Rigobert Adoumènou Azon	Personnalité	Président de la République

ANNEXE 3**Tableau n° 1 a : Etude comparée des lois relatives à la charte des partis politiques**

Etabli par l'auteur

Tableau n°2 a portant liste des députés élus de la septième législature avec leurs suppléants, leur âge et leur profession ou qualification

N°	Nom et Prénoms des Titulaires	Nom et Prénoms des suppléants	Age des titulaires	Profession des titulaires
1	Bako Arifari Nassirou	Sanni Ayabou	53 ans	Professeur d'université
2	Bako Idrissou	El Hadj Azizou Issa	48 ans	Ingénieur agronome
3	Katé Sabaï	Nansounon Rufin	46 ans	Ingénieur agronome
4	Gounou Sanni	Alfa T. Aboubakar	59 ans	Officier des forces armées à la retraite
5	Kassa Barthélemy	Kombieni Pocoun Dame	45ans	Docteur ès sciences agronomiques
6	N'Da Kouagou Eric	Nouémou Domitien	60 ans	Agro-économiste
7	Bagana Gilbert	Yokossi Séraphin	49 ans	Economiste

8	Dafia Abiba épouse Ouassagari	Sabi Sanni	59 ans	Contrôleur du Trésor
9	Gibigayé Mohamed	Boko Georges	54 ans	Professeur d'université
10	Djèrontin Valentin	Adjidjola Djelili	48 ans	Administrateur des services publics
11	Yarou Théophile	Garba Yaya	46 ans	Economiste financier
12	Kora Gounou Zimé	Guinnin Soumanou	59 ans	Officier des forces armées à la retraite
13	Yarou Sinatoko Kiaré	Lafia Boubakari	57 ans	Opératrice économique
14	Gbadamassi Rachidi	Chabi Mama Ibrahim	46 ans	Opérateur économique
15	Bah Guera Chabi	Saré Kpera Daniel	52 ans	Opérateur économique
16	Bagoudo Z. Adam	Soualinon Adam	53 ans	Comptable
17	Komi Koutché	Degny Léon	39 ans	Economiste financier
18	Okoundé Jean Eudes	Christelle houndonougbo	52 ans	Ingénieur génie civil, hydraulicien
19	Tchobo Valère	Koutonin Rigobert	52 ans	Pasteur

Annexes

20	Okounlola Biaou André	Djèlili Adrien	52 ans	Ingénieur génie civil
21	Dègla Z. Benoît	Atchadé Moïse	51 ans	Expert maritime, cadre des transports
22	Essou Noudokpo E. Pascal	Tohouénou Honoré	59 ans	Docteur en pharmacie
23	Gbahoungba David	Doman Antoine	45 ans	Opérateur économique. Directeur de société
24	Soumanou F. Alassane	Youssoufou Bida Nouhoum	61 ans	Master en gestion et administration des entreprises
25	Atchadé Nouréni	Salifou Faichal	46 ans	Opérateur économique, producteur de bois
26	de Souza A. A. Marcel	Adjovi Justin	62 ans	Economiste
27	Dagniho Rosine	Gbékédé Parfait	52 ans	Opératrice économique Directrice Sté Da Rose
28	Schanou Sofiatou	Gossou Ahouadi Laurent	49 ans	Opératrice économique

29	Codjo D. Simplicie	Gnonlonfin Lazare	51 ans	Opérateur économiste
30	Abiola A. François	Gbamigbadé Joseph	65 ans	Professeur d'université
31	Abimbola Jean-Michel	Kakpo Babatoundé	49 ans	Economiste gestionnaire
32	Aké Natondé B.	Mitchoadou Rodrigue	45 ans	Doctorant en science de gestion
33	Sonon Gustave	Allagbé Marie Couassi	49 ans	Master en gestion axée sur les résultats statisticien, économiste
34	Padonou Corneille	Koudjo Denis.	70 ans	Adm. des douanes à la retraite
35	Akotègnon D. Raphaël	Sohou D. Alexandre Casimir	54 ans	Contrôleur de gestion
36	Aguèmon Badirou Din Olamodé	Gbadamassi Abdel Kader	50 ans	Docteur en médecine
37	Houngbédji Adrien	Houétognankou G.J. Cyriaque	73 ans	Avocat
38	Akissoè H. Noël	Djivoh Célestin	51 ans	Professeur d'université
39	Sani Glèlè Yibatou	Badirou A. Latifi	66 ans	Opératrice économique

Annexes

40	Zinsou A. Edmond	Amoussa Moukaïla	57 ans	Ingénieur agronome Prof. D'université
41	Bahou Minakpon Michel	Donhouanwé Y. Janvier	55 ans	Agent de développement rural
42	Ahouanvoèbla S. Augustin	Tchévoédé Yemalin Alexis	49 ans	Ingénieur industriel et gestionnaire planificateur
43	Gbénou Paulin	Codjo Awahou	55 ans	Enseignant Directeur d'école
44	Houngnibo K. Lucien	Ahlé Benoît	50 ans	Administrateur civil
45	Ahonoukoun T. Marcellin	Noumagnonhou Cossi Télésphore	60 ans	Administrateur des douanes à la retraite
46	Yempabou B. Jacques	Chabi K. Maurice	53 ans	Administrateur des douanes à la retraite
47	Houdégbé Octave Cossi	Adjanooun C. Célestine	70 ans	Professeur d'université
48	Togni Cyprien	Aganon Léon	59 ans	Comptable
49	Houdé Aditi Valentin	Mignawandé S. Albert	55 ans	Comptable
50	Agbodjété H. Lucien	Hounhozoukou G. Hubert	61 ans	Opérateur économique

51	Issa Salifou	Assane Assoumanou	52 ans	Opérateur économique
52	Bagoudo I.D. René	Wragui Sabi Kpera	46 ans	Opérateur économique
53	Gbian Robert	Debourou Mama Djibril	63 ans	Officier supérieur des forces armées à la retraite
54	Lafia Sacca	Amadou Issifou	63 ans	Docteur vétérinaire
55	Adomahou Jérémie	Sakponou G. Rodrigue	45 ans	Opérateur économique
56	Agbélessessi C. Alexis	Togbey Koffi	56 ans	Magistrat
57	Nago Coffi Mathurin	Awadji Afiavi Colette	65 ans	Professeur d'université
58	Sossou Dakpé	Tchekessi Tagbaho	61 ans	Opérateur économique
59	Zoumarou Mally B. Mamoudou	Fousseni Tanko	73 ans	Administrateur des douanes à la retraite
60	Affo Obo Ahmed Tidjani	El hadj Salifou B. Saliou	44 ans	Opérateur économique
61	Hinnouho M. Taofick Atao	Agbo Ola Amoussa	39 ans	Opérateur économique
62	Gounou Salifou A.	Baba Chabi Idrissou	49 ans	Docteur

Annexes

63	Agoua Assogba Edmond	Akodonon Mahoutin	51 ans	Opérateur économique
64	Houndété L.C. Eric	Odounnadjo-nougan A. Arnaud	52 ans	Ingénieur en électronique, licence de droit
65	Prudencio Afiavi Claudine	Fadéï O. Jean Séraphin	49 ans	Doctorat en dévpt / Université de Laval (Canada)
66	Amoussou A. M. Bruno	Lonmadon Daniel	76 ans	Ingénieur agroéconomiste
67	Gbènonci Gérard	Mèdédji H. Christophe	51 ans	Opérateur économique Gérant de sociétés
68	Degbey K. C. Jocelyn	Acakpo C. Vincent	61 ans	Administrateur civil retraité
69	Azannai A. M. Candide	Mitokpé O. Guy	56 ans	Maîtrise de philosophie
70	Djogbénu Joseph	Alladatin Orden	46 ans	Avocat, professeur de droit
71	Nobimè A. C. Patrice	Ekelikpezin Justin	56 ans	Financier économiste
72	Ahossi Léon	Gozo Michel	63 ans	Inspecteur des douanes à la retraite
73	Idji Kolawolé Antoine	Ogoumocho Samadou	69 ans	Diplomate

74	Vlavonou C. Louis	Adechi Sanni	62 ans	Administrateur des douanes à la retraite
75	Koussonda A. Moukaram	Amoussou Paul	52 ans	Ingénieur en mécanique énergétique
76	Houangni Parfait	Lokossou Parfait	49 ans	Administrateur de société
77	Bada Georges	Ahivohozin Norbert	55 ans	Juriste
78	Vieyra Soglo Honorine Rosine	Godonou Joël	81 ans	Avocat
79	Atrokpo Luc Sètondji	Sado Nazaire	42 ans	Opérateur économique
80	Glèlè Ahanhanzo O. Blaise	Agonkan Gildas H. Bignon	54 ans	Economiste
81	Djiman Koffi Adolphe	Ahizimé K. Grégoire	59 ans	Financier
82	Yahouédéou François Janvier	Bognonkpé Philippe	53 ans	Docteur en informatique
83	Yèhouétomé Boniface	Bogninou Roger	59 ans	Architecte urbaniste

Etabli par l'auteur

ANNEXE 5 : Création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (Criet) Social Watch Bénin émet des réserves

L'organisation non gouvernementale Social Watch Bénin connue pour la lutte contre la corruption a émis sur la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme trois niveaux de réserve qui constituent ses réserves sur la création et l'existence de cette cour d'exception qu'elle juge en dernière analyse inopportune.

Première réserve : Les conditions de création et de mise en place de la Criet :

La Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme instituée par la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 pose au vu de l'opinion, certains problèmes liés non seulement à ses conditions de création, mais aussi à son installation. Il s'agit notamment :

- Des circonstances politiques de création de la Criet :

Le parlement béninois a voté avec une minorité de 18 députés présents la loi n° 2018-13 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme.

- La rapidité avec laquelle la cour constitutionnelle a déclaré conforme la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 :

Alors Ministre de la Justice, le professeur Joseph Djogbénou était défenseur du même texte en débat à l'Assemblée Nationale. Le temps que la loi ne soit votée, le Ministre est

devenu Président de la Cour Constitutionnelle et donc appelé à nouveau à se prononcer sur la constitutionnalité de la même loi. Même si la situation semble normale sur le fond, la forme nous pose un peu de problèmes.

La loi ainsi votée, le Président de la République a saisi le Président de la Cour constitutionnelle le 13 juin 2018 qui rend conforme la loi, le 21 juin 2018. Tout ceci n'a duré qu'une semaine.

- Dans un contexte de suspicion au plan politique :

Certains Béninois perçoivent la lutte contre la corruption et l'impunité comme une lutte ciblée visant singulièrement les acteurs politiques apparemment opposés au pouvoir en place. D'aucun en faisant une lecture croisée du texte portant création de la Criet et des réformes envisagées dans le code électoral trouvaient en cette juridiction d'exception un moyen déguisé d'empêcher certains challengers politiques à se présenter aux élections.

- De la violation de l'article 13 de la loi portant création de la Criet :

Le 25 juillet 2018, le gouvernement par décret pris en conseil des ministres sur proposition du garde des Sceaux a nommé les membres de la chambre des libertés et de la détention. Ce décret viole l'article 13 de la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 qui stipule : «Il est institué une chambre des libertés et de la détention composées de trois (3) magistrats nommés parmi les magistrats en fonction ou à la retraite par le président de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme par année judiciaire..... » Procédant ainsi à la nomination

de ces magistrats en conseil des ministres, le gouvernement a exercé des prérogatives qui ne sont pas les siennes et s'est immiscé dans le fonctionnement de la Criet mettant ainsi à mal l'indépendance de l'institution; a fait remarquer Social Watch Bénin.

- Le morcellement de la justice :

Tout comme l'Unamab, nous faisons remarquer que la multiplication des juridictions spéciales ou thématiques porte atteinte à l'architecture judiciaire. La loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 a retiré aux cours et tribunaux des pans entiers de leurs attributions et les confie à des juridictions spéciales. C'est donc une fragmentation de la justice qui crée une confusion sur le rôle et la place de l'institution dans l'ordonnement judiciaire ainsi que sur le profil de ses animateurs. La plupart des animateurs de cette cour sont dans une situation de cumul de fonctions.

- Le siège de la Criet :

Le siège retenu pour abriter l'institution s'avère être le local du ministère de la Justice à Porto Novo ce qui met une fois encore à mal l'indépendance de l'institution.

Deuxième niveau de réserve : Nature et particularité de la juridiction

À l'instar de la Cour de Répression de l'Enrichissement illicite (Crei) au Sénégal, la Criet au Bénin ne garantit pas les droits des personnes inculpées par cette juridiction d'exception. Elle est érigée comme une institution de la République au même rang que la Cour suprême et la cour constitutionnelle qui

juge en dernier ressort et pire a la possibilité de décider de la privation de liberté.

Lutter contre les crimes économiques est légitime, mais la Criet ne prévoit aucune possibilité d'appel et ses règles de procédure renversent la charge de la preuve. Autrement, vous êtes présumé coupable et c'est à vous de démontrer votre innocence.

La loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 ne prévoit pas la possibilité d'un nouvel examen au fond des affaires qui sont connues par la Criet. Pourtant, c'est pour faire bénéficier du principe du double degré de juridiction aux personnes poursuivies pour des faits de nature criminelle que le législateur a supprimée les sessions d'assises. Ainsi, le jugement des crimes a été attribué aux tribunaux de première instance avec la possibilité pour les accusés de relever appel.

Troisième niveau de réserve : Les décisions et les risques de déviance

Il est louable d'avoir une institution spécifique de lutte contre la corruption et l'impunité encore faudrait-il que, dans le respect des droits humains, celle-ci rassure le citoyen et garantisse les droits essentiels de l'accusé (la présomption d'innocence, le droit à la défense, le droit à un procès équitable, la possibilité d'interjeter appel). Dans le cas d'espèce, les premières décisions rendues et les procédures suivies pour rendre ces décisions violent certains droits essentiels de l'accusé et nous laisse perplexes quant à sa capacité à respecter les droits humains et à rendre une justice impartiale dénuée de toute influence politicienne. Autrement dit, en totale

indépendance. Le bicéphalisme de cette institution (Tribunal et cour) nous amène à nous demander quels noms donne-t-on aux décisions de cette juridiction : jugements ou arrêts? Pourquoi seuls les parties civiles et le ministère public ont la possibilité de relever appel des décisions de la Criet ?

Par rapport à certaines dispositions opérationnelles de la Criet, on se demande si la loi qui régit la CRIET est au-dessus de la constitution notamment ses articles 12 et 15 qui violent notre loi fondamentale tant dans son Préambule qui dit «Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un État 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 comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle», que dans les dispositions formelles.

«Article 8 : La personne humaine est sacrée et inviolable. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger», etc. Article 20 «Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visites domiciliaires ou de perquisition que dans les formes et conditions prévues par la loi».

Le réseau Social Watch Bénin, au regard des nombreuses réserves sus mentionnées trouve inopportune l'instauration d'une cour d'exception avec ces nombreuses attributions dans une démocratie avancée comme celle du Bénin.

BIBLIOGRAPHIE, SOURCES, WEBOGRAPHIE

Ouvrages généraux

1. Adoun W.-Awoudo F., Bénin, Une démocratie prisonnière de la corruption, Cotonou, éd. Copef, 2008.
2. Touraine Alain, *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, éd Fayard, 1994.
3. Constitution du 11 décembre 1990, Porto-Novo, Imprimerie nationale.
4. Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, Cotonou.
5. Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions élections législatives*, Cotonou.

Ouvrages spécialisés

1. Adamon Afize D., Le renouveau démocratique, Les élections législatives de 1995, Cotonou, FKA/éd Flamboyant, 1996.
2. Adamon Afize D., Les élections législatives du 26 avril 2015, Cotonou, Friedrich Ebert Stiftung, éd Copef, 2019.
3. ARAM, *Les crises électorales du Dahomey au Bénin*, Porto-Novo, Soutien de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin, 2005.
4. Assemblée nationale, Première législature, *Recueil des discours prononcés par Me Adrien Houngbédji*, Porto-Novo, mai, 1995.
5. Assemblée nationale, Deuxième législature, *Recueil des discours prononcés par le Président Bruno Amoussou*, Porto-Novo, mai, 1999.

6. Assemblée nationale, *Recueil des discours du président de l'Assemblée nationale du Bénin, Troisième législature (1999-2003)*, Porto-Novo, mai 2003.
7. Assemblée nationale, Quatrième législature, avril 2003-avril 2007, *Recueil des allocutions prononcées par S. E. M. Le Président de l'Assemblée nationale, Antoine Kolawolé Idji*, Cotonou, 2007.
8. Assemblée nationale, Cinquième législature, Avril 2007-Avril 2011, *Recueil des allocutions prononcées par S. E. M. Le Président de l'Assemblée nationale, Mathurin Nago*, Cotonou, 2011.
9. Assemblée nationale, CAPAN, *50 ans de vie parlementaire au Bénin, Histoire du pouvoir législatif des indépendances à nos jours, Acte du colloque parlementaire du cinquantenaire*, Cotonou, 2011.
10. Assemblée nationale, Africa Capacities Building Foundation (ACBF), Cellule d'appui aux politiques de développement de l'Assemblée nationale (CAPAN), *Le guide du député*, (sans lieu et sans date de publication).
11. Assemblée nationale et Programme des Nations unies pour le développement (Bénin), *La contribution du parlement au renforcement de la gouvernance au Bénin*, Etude réalisée par des experts béninois, Août, 2003.
12. Adamolekun L.- Lalèyè M., *Etude comparée des parlements africains, cas du Bénin*, étude réalisée pour le compte de la Banque mondiale, Inédit, Septembre, 2002.
13. Birnbaum Pierre, Consorts, *Réinventer le parlement*, Paris, éd Flammarion, 1977.

14. Hounkpè Mathias, *Pour une législation de qualité, le manuel du député*, CAPAN, Porto-Novo, 2005.
15. Fondation Friedrich Naumann, *Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin*, Cotonou, Imprimerie grande marque, 1995.
16. Fondation Friedrich Naumann, *Assemblée nationale du Bénin, Première et deuxième législatures (1991-1999)*, Cotonou, éd ONEPI, La Nation, 1995.
17. Hounkpè Mathias - Fall Ismaila Madior, *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest, analyse comparée*, Abuja, éd Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
18. Programme des Nations unies pour le développement, Surf de l'Afrique de l'ouest, contribution du PNUD, *La réforme parlementaire en Afrique et dans le monde*, Dakar(Sénégal), 2003.
19. Quantin Patrick. (dir), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.

Articles et revues

- Avril Pierre, « Le Parlement législateur », in *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 31, n° 1, Février, 1981.
- Bako Arifari Nassirou, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique Africaine*, n° 59, pp.7-24.
- Gbégnonvi Roger, « Un député pour quoi faire ? Position doctrinale et expérience du Bénin », *L'éducation des populations en matière de vote - Séminaire national sur le processus électoral, élections législatives 1995 - IDH/ CODIAM*, 22-27 janvier, 1995, p. 17.

- Sonda Jean Marie, « Moyens et contraintes du mandat de député en Afrique », in *Société et Education*, n° 9, *Le parlementarisme en Afrique de l'Ouest*, Les actes des séminaires interparlementaires (1^{ère}, 2^e et 3^e éditions), Niamey, Konrad Adenauer Stiftung, 30 Août - 2 Sept. 1993, p.288.
- Tissou Félix Hessou, « Nécessité d'un assainissement du système partisan au Bénin », Revue de presse du Bénin, 4 Avril 2016, Rédigé et publié sur Over blog.
- Zanou Célestine, « Débat national sur le système partisan au Bénin - examen pour une décision conséquente et responsable », Cotonou, janvier, 2015
- Zinzindohoué Abraham, « Réflexions sur le multipartisme béninois et son incidence sur l'évolution de la nouvelle expérience démocratique », Cotonou, Janvier, 1998.

Thèses de doctorat, Mémoires de fin d'études

1. Bolle Stéphane, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution, Montpellier, Thèse de droit public, 1997.
2. Gazibo Mamoudou, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse de science politique, Bordeaux, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 1998.
3. Noudjènoumè Philippe ; *La problématique de la démocratie en Afrique, le cas du Bénin de 1988 à 1993*, Thèse de droit public, Université de Paris I, 1996.

Liste des journaux et périodiques consultés et cités

- *L'Hémicycle*, Les dossiers, Revue semestrielle de l'Assemblée nationale du Bénin, numéros 015, 016, 017.
- *Fraternité*, quotidien d'information et d'analyses, 05 BP915, Cotonou.
- *Journal officiel de la République du Bénin*, BP 59, Porto-Novo.
- *La Croix du Bénin*, bimensuel catholique de doctrine et d'information, 01 BP 105, Cotonou.
- *L'Affiche du jour*, quotidien d'informations et d'analyses paraissant à Porto-Novo.
- *L'Afrique en marche*, quotidien d'information, carré n° 3027, Cotonou.
- *L'évènement précis*, quotidien d'informations, d'analyses, d'investigation et de publicité, siège Ménontin 09 BP 355 Cotonou.
- *La Flamme*, organe politique du Parti communiste du Bénin, 01 BP 2582, Cotonou.
- *La Nation*, quotidien national d'information, 01 BP 1210, Cotonou site web : www.lanationbenin.info, tél. 21 30 11 52/21 30 02 99, rue de l'Archévêché 12^{ème} arrondissement, Cotonou.
- *La Nouvelle Expression*.
- *La Nouvelle Tribune*, quotidien béninois indépendant d'information et d'analyses 09 BP 336 Cotonou.

- *L'autre Vision*, Godomey Route inter- Etat Cotonou Lomé.
- *La Priorité*.
- *Tribune d'Afrique*, Immeuble 15 J rue de la clinique Roseraie Akpakpa Sodjinatimè 05 Bp724 Cotonou.
- *La Tribune de la Capitale*, premier quotidien indépendant paraissant à Porto-Novo 01 BP 1463 Porto-Novo.
- *Le Matin*, le premier quotidien privé du Bénin, fondé en 1994, carré C 91/H Sikècodji, Cotonou 06BP 2217.
- *Le Matinal*, quotidien béninois, Le défi d'une génération, carré n° 153-154, 06 BP 1989, Cotonou.
- *Le Nouvel Observateur*, quotidien d'information Carré 172 Lot L Maison n° 561 Quartier Gbèdomidji Cotonou.
- *Point Média*, quotidien d'information, d'analyse, d'investigation et de publicité Carré 3027, Cotonou.
- *La Presse du jour*, quotidien béninois d'informations et d'analyses, 01BP 1719 Cotonou.
- *L'Autre Quotidien*, journal béninois d'information, d'investigation, d'analyse et de publicité, 01BP 6659, Cotonou.
- *Jeune Afrique*, hebdomadaire international indépendant, jeuneafrique.com, 57 bis, rue d'Auteuil, 75016 Paris.
- *Sang neuf*, Quotidien d'informations et d'analyses paraissant à Cotonou.

Périodiques spécialisés

- *Recueil des comptes rendus sommaires des séances plénières n° 1*, période du 16 mai au 9 octobre 2015, n°2, période du 29 octobre 2015 au 11 juillet 2016 et n°3 période du 14 juillet 2016 au 4 avril 2017, publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Recueil des comptes rendus intégraux des séances plénières n° 1*, période du 16 mai au 9 octobre 2015, n°2, période du 29 octobre 2015 au 11 juillet 2016 et n°3 période du 14 juillet 2016 au 4 avril 2017, publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Journal des débats parlementaires, n° 3*, décembre 2015 publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Journal des débats parlementaires, n° 4*, décembre 2016 publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Journal des débats parlementaires, n° 5*, mai 2015 publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Journal des débats parlementaires n° 6*, décembre 2017 publié par Assemblée nationale septième législature, Porto-Novo.
- *Document du Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale (Psdma) pour la période, 2016-2024*, novembre 2016.

Sources de documentation en ligne : webographie

Sites généraux

- <http://www.wikipedia> (encyclopédie libre)
- <http://www.afrikinfo.com>
- Site www.izf.net

Sites officiels

Assemblée nationale, Ministères, Institutions

- <http://www.assembleebenin.org>: site web de l'Assemblée nationale du Bénin
- <http://www.gouv.bj> : site web du Gouvernement Béninois
- <http://www.finances.bj> : site web du Ministère de l'Economie et des Finance
- <http://www.insae-bj.org> : site web de l'Institut National de la Statistique et de l'analyse économique
- <http://www.beninhuzu.org> : site web de la cellule de promotion et de Gestion du Changement
- <http://www.courconstitutionnelle-benin.org/>

Organisations internationales et partenaires techniques et financiers

- <http://www.bj.undp.org/fr/pnudben.html>.
- <http://www.cotonou.diplo.de/Vertretung/cotonou/fr/>.
- <http://www.banquemondiale.org/bénin>.
- <http://www.bj.undp.org/fr/omd.html>.
- <http://www.afrimap.org>

Presse locale et internationale

- <http://www.quotidienlematinal.com> : site web du quotidien *Le Matinal*
- <http://www.fraternite-info.com> : site web du quotidien *Fraternité*
- <http://www.lanation.gouv.bj> : site du quotidien *La Nation*
- <http://la.nouvelle.tribune.com>: site du Journal *La Croix du Bénin*
- <http://www.jeunefrique.com>: site web de l'hebdomadaire international *Jeune Afrique*

Liste des encadrés

Encadré 1.1 Inquiétante Cena

Encadré 1.2 Le point de vue des observateurs internationaux : le déroulement du scrutin consolide la pratique démocratique

Encadré 1.3 Le Wanep Bénin satisfait du vote du 26 avril 2015

Encadré 1.4 La télécommande de Paris entre honte et indignité

Encadré 2.1 Article 96 de la Constitution du 11 décembre 1990. Loi ordinaire et loi organique

Encadré 2.2 Le Bmp selon La nouvelle Tribune du 1er mars 2018

Encadré 2.3 Témoignage d'un député anonyme

Encadré 2.4 Sébastien Germain Ajavon, de l'allié au paria à abattre

Encadré 2.5 Amendement de la Constitution. Social Watch Bénin et Labo citoyenneté font des propositions pour améliorer le projet

Encadré 2.6 Passage d'une démocratie à un Etat de non droit

Encadré 2.7 Législatives 2019. Les candidats face aux questions d'Expédit Ologou

Encadré 2.8 Le président Patrice Talon intervient dans le débat parlementaire : « le quitus fiscal : payer ses impôts est un acte patriotique »

Liste des tableaux

Tableau 1.1. Liste des partis et alliances de partis aux élections législatives du 26 avril 2015

Tableau 1.2 Liste des candidats à l'élection du bureau de l'Assemblée nationale

Tableau 1.3 Résultats de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale pour la septième législature

Tableau 2.1 Nombre, nature, durée des séances et nombre des séances plénières

Tableau 2.2 Critères et questions évaluatives

Tableau 2.3 Nombre de lois votées par le parlement de la première à la septième législature

Tableau 2.4 Détail des lois votées sous la septième législature

Tableau 2.5 Etat comparé des modifications apportées par la nouvelle loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 par rapport à la loi organique n° 94 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature

Tableau 2.6 Etat de l'exercice de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale au cours de la septième législature du 16 mai 2015 au 31 janvier 2019.

Table des matières

Le parlement béninois en mouvement Vie et œuvre de la septième législature (2015-2019)	3
Préface	9
Avant-propos	13
Sigles et acronymes	17
Introduction	27
Chapitre premier. - Un contexte difficile caractérisé par une bataille politique pour la Lépi	31
Section première. - Deux décisions hardies et salvatrices de la Cour constitutionnelle pour les élections législatives de 2015	31
La décision Dcc 15-001 du 9 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle intervient dans le processus électoral et « sauve la démocratie béninoise ».....	32
a) La décision Dcc 15-092 du 14 avril 2015 ou la crise des cartes d'électeur et des responsables du Cos-Lépi	36
Section 2.- L'organisation des élections législatives du 26 avril 2015	39
a) La Commission électorale nationale autonome (Cena)	39
b) Les autres institutions intervenant dans le processus électoral	51
Section 3.- Les résultats et l'élection du bureau de la septième législature	59

a) Résultats des élections et premiers commentaires	59
b) Trois crises électorales graves	90
c) Tractations et élection du bureau de la septième législature	95
Chapitre II.- Œuvre de la septième législature.....	111
Section 1^{ère}. - Les grands moments de la septième législature.....	111
Paragraphe 1.- Une année de paisible cohabitation (2015-2016)	111
Paragraphe 2.- Le pouvoir du nouveau départ et le parlement	122
a) Un démarrage laborieux avec des repositionnements politiques	122
b) Vers l'appel du Président de la République du 16 décembre 2016	130
c) La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance portée par l'Assemblée nationale : les échecs de deux tentatives de révision de la Constitution du 11 décembre 1990	149
d) L'accélération de la nouvelle gouvernance après le second échec de tentative de révision de la Constitution du 11 décembre 1990	195
e) La fin de la septième législature	
Section 2.- Vote des lois, contrôle de l'action gouvernementale et représentation nationale	279
	290

Paragraphe 1^{er}. - Un record de vote de lois souvent contestées	291
Paragraphe 2.- L'affaïssement du contrôle de l'action gouvernementale et l'éclipse de la mission de représentation nationale	358
Paragraphe 3.- La poursuite de la politique de modernisation de l'Assemblée nationale : la mise en œuvre du Programme stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale	368
Paragraphe 4.- Une liste des lois votées pendant la septième législature	385
Conclusion générale	393
Listes des annexes	397
Sources et bibliographie	423
Liste des encadrés	432
Liste des tableaux	433
Table des matières	435

Le parlement béninois en mouvement Vie et œuvre de la septième législature (2015-2019)

A la fin de l'année 2016, l'auteur de ces lignes avait publié un ouvrage en deux tomes portant le titre général de *Développement institutionnel. Le parlement béninois en mouvement (1990-2015)*. Le premier tome traite des *Fondements, de l'organisation et du fonctionnement du parlement au Bénin et le deuxième connaît de la Vie et de l'œuvre de six premières législatures au Bénin de 1991 à 2015*. Un chapitre préliminaire du tome deux a rappelé l'œuvre précurseur du Haut Conseil de la République, organe législatif de transition suite au succès de l'historique Conférence nationale des forces vives de février 1990 au Bénin.

Le tome 3 de l'ouvrage devait faire une évaluation de l'œuvre du parlement sur la période de vingt-cinq années et esquisser des schémas et propositions pour un développement harmonieux de l'institution. Les difficultés tenant aux contacts et liens à établir avec l'institution parlementaire à travers les députés et le personnel administratif ont été nombreuses. La septième législature avec laquelle, l'auteur devait « travailler » pour aboutir à des résultats évaluatifs valables à partir de la fin de 2016 a connu une vie particulièrement mouvementée. Au jour de la publication du Programme d'action du gouvernement (PAG) en ce mois de décembre 2016, il a été demandé clairement et publiquement aux parlementaires à travers le Président de l'Assemblée nationale de « voter les yeux fermés les lois entrant dans le cadre du mouvement de réformes à enclencher »

A partir de ce moment, le rythme de travail des députés et de leurs collaborateurs rendait les contacts difficiles puis impossibles. En effet, des séances d'appropriation de projets et/ou propositions de lois sont bientôt délocalisées du siège du parlement, le palais des gouverneurs à Porto-Novo vers des villes de l'intérieur. On revient ici juste pour les votes en séance plénière après bien entendu les incontournables travaux en commissions.

Très vite, l'observateur averti devrait noter que la septième législature du parlement béninois prenait une tournure ou une posture qui faussait les résultats de l'évaluation entamée par ses soins. On ne pouvait plus dire ni écrire par exemple que le premier succès du parlement béninois depuis l'historique Conférence nationale de février 1990 était la résistance constante aux tentatives de contrôle par le pouvoir exécutif.

Afize D. Adamon né à Porto-Novo en 1946 est administrateur civil à la retraite. Il a publié à partir de 1995 des ouvrages et des articles sur le renouveau démocratique et les processus électoraux au Bénin et en Afrique. Le présent ouvrage vient à la suite de deux tomes d'un ouvrage qu'il a publié en 2016 sur l'Assemblée nationale au Bénin et sur les six premières législatures sans oublier le Haut conseil de la République (1990-2015). C'est de la septième législature (2015-2019) qu'il est donc question dans ce livre-ci.

