

ATELIER DIALOGUE INTERPARTIS SUR LES REFORMES CONSTITUTIONNELLES DANS LE CONTEXTE DU BENIN

Les 24 et 25 Janvier 2017

Rapport des Travaux

L'an deux mille dix-sept et les 24 et 25 janvier, « AWEPA » (Les parlementaires Européens Partenaires de l'Afrique) et le « NIMD » (Institut Néerlandais pour la démocratie Multipartite) ont conjointement organisé un Atelier dialogue interpartis sur les réformes constitutionnelles dans le contexte du Bénin, à la salle de conférence « Majestic » de Cadjèhoun (Cotonou), conformément à leurs objectifs : faciliter le dialogue interpartis entre les personnalités politiques, en donnant l'occasion de créer la confiance et de créer des relations mutuelles entre les partis politiques ; le dialogue interpartis créera un consensus qui aidera à trouver des solutions aux défis, et le dialogue créera également un espace de réunion sécuritaire pour les politiciens et les partis afin de se rencontrer et d'adopter des politiques pour réformer leurs nations.

Après le discours d'ouverture prononcé par Madame Josiane FOUNDOHOU, programme manager AWEPA-NIMD Bénin, il a été procédé à la présentation de tous les participants.

Ensuite, le modérateur a pris la parole pour introduire le premier communicateur.

Il a d'abord loué à sa juste valeur l'effort des organisateurs de l'Atelier, reconnaissant que c'est une initiative heureuse et très attendue, qui va permettre d'échanger entre politiques, entre partis politiques bien attendu avec la présence de nous autres enseignants et personnes ressources sur des thématiques aussi importantes et intéressantes que les réformes institutionnelles et politiques.

Justement, parlant de réformes institutionnelles et politiques, il y a lieu de se demander si la Constitution béninoise n'est pas frappée par une sorte de malédiction, qui déboucherait sur l'impossibilité de la réviser. Nous savons qu'en Afrique, réviser ou trop réviser est une tare, mais ne pas pouvoir réviser du tout peut être aussi une tare. Alors, il convient de se demander quelle méthode ou par quel processus, quel est le tempo, l'agenda, la bonne manière de réviser la Constitution.

On a entendu parler de votation, de referendum, de processus facile, mais toujours est-il qu'à un moment donné, il faut s'arrêter pour évaluer, apprécier les textes, la jurisprudence et retenir l'essentiel du parcours de la révision de la Constitution.

C'est notamment à cela qu'a été invité le Professeur Joël AIVO, qui a ouvert le bal en nous présentant la première communication intitulée « **La révision de la Constitution béninoise : procédure et méthode** ».

Prenant la parole, le communicateur a remercié les organisateurs de lui avoir donné l'occasion de le réintroduire dans le débat sur la révision de la Constitution, les réformes constitutionnelles qui traversent tout le continent, qui n'affecte pas que le Bénin, mais qui est un

vent qui souffle sur l'ensemble du continent, en tout cas en Afrique noire francophone. Le Bénin semble ne pas vouloir échapper à ce vent de révision, d'adaptation, d'ajustement et de consolidation des processus démocratique en cours depuis 1990.

Pour bien réviser, il faut généralement deux conditions : le fond et la forme.

Qu'est-ce qu'on réviser ? A quoi on touche ? Si l'on présente une révision qui affecte les structures principales de l'architecture constitutionnelle et qui sont susceptibles d'affaiblir la stabilité de notre pays, il est presque évident que la résistance à cette révision peut lui faire barrage et peut-être que la révision elle-même n'aura pas de perspective heureuse, qu'elle peut prolonger un pays dans le coma, dans l'instabilité, dans la guerre, et nous connaissons beaucoup de révision sur le continent qui ont projeté les pays dans une forme d'instabilité.

Le Bénin n'est pas dans une entreprise isolée, mais il est dans un courant régional, puissant, inquiétant, un courant large et très étendu qui part de la Côte d'Ivoire au Sénégal, du Libéria à la Sierra-Léone, du Burkina au Mali, des pays qui s'interrogent sur leur avenir constitutionnel. Certains ont changé complètement, la Côte d'Ivoire par exemple, elle l'a fait seulement en un (01) mois, sans tambour ni trompette, sans laisser le pays respirer ni réfléchir, en changeant carrément de Constitution, cette dernière n'est certainement pas une révision bien murie, tandis que le Sénégal a fait une bonne révision de fond, bien préparée sans changer de Constitution. Que cache ce mouvement de masse dans la sous région ?

Le Bénin y réfléchit depuis 2007 sur la pertinence de réviser sa Constitution, le bien fondé, et on verra si enfin cette marche va aboutir, et nous espérons qu'elle soit une révision de qualité. Il faudra donc bien penser les réelles motivations de la révision.

Pour cela, il faudra écouter les meilleurs experts béninois sur ce qui peut être touché ou pas, c'est-à-dire qu'il faut approcher les vrais spécialistes de la question.

Pour ce faire, une commission ou un comité technique d'experts est souvent mise en place, de Sept (07) membres comme en Côte d'Ivoire, de onze (11) membres comme ce fut le cas de la Commission GLÈLÈ, de Sept (07) membres comme ce fut le cas de la Commission GNONLONFOUN et d'une commission mixte, politico-technique comme la Commission DJOGBENOU de trente cinq membres, dans le but de rechercher le consensus le plus large, pour simplifier la procédure et pour intégrer tout le monde.

Mais Doit-on réviser ?

Pour certains, l'on ne doit pas la réviser.

Pour le Professeur AIVO : « Si on ne réviser pas la Constitution béninoise, on n'aura rien, on ne va pas mourir, on ne court aucun péril, ne nous faisons pas peur... »

Il existe plusieurs formes de révision : celle de crise et celle de confort, dit-il.

Aussi, Peut-on réviser ? La réponse est affirmative, mais à plusieurs conditions :

Les articles 154, 155 et 156 de la Constitution, en tenant compte des limites imposées par la Constitution elle-même. Deux limites : temporelles et substantielles.

Deux décisions de la Cour constitutionnelle 2013 et 2014 permettent au projet de Loi de ne plus recueillir l'avis de la Cour Suprême, ce qui est une grave erreur, décisions de pansement, de douleur, décisions de circonstance et très contestables.

Le Professeur AIVO se demande, en ce qui concerne les obstacles dits jurisprudentiels : « si la Cour constitutionnelle est-elle habilitée à fixer les normes intangibles, les clauses éternelles. Autrement, a-t-elle le droit de loger dans une loi organique les dispositions super constitutionnelles... ».

Quelques interventions :

Le Modérateur donne sa position sur la communication, contestant la révision dite de confort, estimant plutôt qu'il faudra parler de révision de renfort.

Me Abraham ZINZINDOHOUE : il estime que le droit est mouvant, qu'il faut éviter des interventions péremptoires. Il précise qu'il existe des actes préparatoires à la révision. Pour lui, il n'y a rien dans l'État qui soit au dessus du peuple, aucun argumentaire légaliste ne surpasse la légitimité du peuple.

He Badirou AGUEMON : Il y a plus important que le mandat unique parmi les propositions de révision. Mais également, si le peuple lui-même accepte les révisions proposées, la Cour constitutionnelle ne pourra que les accepter.

M. SOGBOSSI : Ce serait mieux que l'on révise ce sur quoi tout le monde s'entend et laisser ce qui fait l'objet de désaccord pour ne pas rater cette occasion de révision de la Constitution. La pensée unique doit être combattue.

Après la pause déjeuner, la deuxième communication portant sur le thème : « Les défis et opportunités des réformes en cours pour les partis politiques au Bénin » a été présentée par le Professeur Victor TOPANOU.

Le communicateur, tout en remerciant les organisateurs, a émis des réserves sur le groupe de mots « réformes en cours » qui se trouve dans l'intitulé de la communication qu'il estime gênant, car pour lui, aucune réforme n'est en cours, et que la seule volonté, même plusieurs fois réaffirmée, même suivie de la mise en place de commission chargée des réformes institutionnelles et constitutionnelles ne suffisent plus au Bénin, à parler de « réformes en cours ».

En effet, depuis plus de 10 ans, la question de la réforme constitutionnelle est évoquée de façon récurrente, sans qu'aucun processus ne soit allé à son terme. Aucune réforme n'a donc abouti ou plutôt n'a véritablement commencé.

Le Président de la République s'était engagé à « *jouer sa partition en soumettant avant la fin de l'année (2016) à référendum un projet de loi portant révision constitutionnelle* ». Il n'aura échappé à personne que nous sommes déjà à la fin du mois de Janvier 2017 et qu'aucune voix officielle n'est encore venue informer l'opinion d'une éventuelle révision du calendrier initial, et ce, dans un contexte de normo-communication.

Certes, il existe aujourd'hui un très large consensus dans la classe politique béninoise sur la nécessité de réviser la constitution et de revoir le système partisan, notamment sur la question du financement des partis politiques.

Il n'existe pas encore une convergence majoritaire sur le contenu de la révision.

En 1990, personne ne pouvait ou n'a eu le courage de proposer un financement public des partis politiques, puisque l'urgence était de redresser l'économie. Ils ont préféré des financements privés, en cachette, qui sont suicidaires et sauvages. Plusieurs interrogations subsistent et conduiront à réagir sur deux points :

- Un cadre du financement laxiste
- Un système partisan dévoyé

La question est passablement réglée malgré l'existence de textes. Il s'agit d'abord de la seule disposition constitutionnelle standard (Art. 5 de la Constitution béninoise) qui ne tient aucunement compte de la particularité historique et socioculturelle qui était et qui est encore celle du Bénin. Ensuite, les dispositions de la Charte des partis politiques de 2003 qui organisent les différentes sources de financement des partis politiques dont le financement public, sont logées en son Art. 33 dernier alinéa et en son Art. 40.

Ce financement ne profite qu'aux partis représentés à l'Assemblée nationale. Le décret a été effectivement pris en 2009, le montant fixé a été le minimum prévu par la loi, à savoir cinq millions par député. Il est donc extrêmement restrictif, car ne concernant par les partis qui animent la démocratie locale au niveau des municipalités et des communes, des villages et des quartiers de ville et qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale en sont rigoureusement exclus.

Et, tel que le financement public est actuellement organisé, il favorise une monétarisation de la vie politique à outrance, car les aides ne sont pas faites aux partis politiques mais aux candidats ayant tirés leurs épingles du jeu, et qui se retrouve à l'Assemblée nationale, et si rien n'est fait, il conduira à une criminalisation de l'État.

C'est ainsi qu'il y a un dévoiement du système partisan, car tout coûte de l'argent, et une bonne activité politique coûte à peu près **2.500.000 FCFA** à un parti politique.

Ensuite, lorsqu'un parti politique se veut sérieux et décide d'organiser une activité politique par commune et par an, il devra prévoir **192.500.000 FCFA**. Et enfin, lorsqu'il décide de mener une activité politique de sensibilisation et d'information par trimestre et par commune, il lui faut prévoir près du milliard de FCFA soit **770.000.000 FCFA** environ.

Aucun président de partis politique ne peut réellement organiser des activités dans toutes les communes du Bénin, par exemple. Les journalistes, pour leur part, doivent être bien rémunérés pour relayer fidèlement le message. Ils ne recherchent pas l'information, ils survivent à la vente du plateau technique aux politiques, contrairement à ce qui se fait dans les sociétés démocratiques qui se respectent.

De même, il y a une institutionnalisation de la pratique de distribution d'argent aux électeurs, supposés militants qui ne se déplacent que lorsqu'ils sont indemnisés et convenablement pris en charge.

Cette pratique a également été institutionnalisée à travers ce que l'on appelle affectueusement le « porte à porte » qui consiste à distribuer des dons en nature ou en espèce aux électeurs à la veille de l'élection, en règle générale dans la nuit du samedi lorsque le vote a lieu le dimanche. Nombre d'analystes sont convaincus que cette opération, au demeurant illégale puisqu'elle se déroule au lendemain de la fin légale de la campagne électorale qui intervient quarante-huit heures avant le vote, soit le vendredi soir à minuit, lorsque l'élection a lieu le dimanche.

Pour ce qui concerne la monétarisation de la vie politique, nous assistons à l'extinction pure et simple du débat contradictoire, *l'extinction de l'activité politique entre deux élections* et *l'existence de micro partis souvent appelés des partis ethniques ou claniques, voire familiaux*. Ils n'arrivent pas à tirer leur épingle du jeu, à cause des difficultés qu'ils éprouvent tout le temps. Cela est consubstantiel à l'incapacité financière dans laquelle se retrouvent les acteurs politiques à financer des activités politiques sur toute l'étendue du territoire national qui les contraint à faire des choix d'investissements pragmatiques, d'abord dans leurs villages, ensuite dans leurs départements et enfin dans leur région.

On assiste également à une matérialisation de la politique. Faire de la politique au Bénin, coûte de plus en plus cher. L'on ne se soucie même pas de l'origine des moyens financiers. Ce ne sont pas les partis politiques qui gagnent les élections, mais plutôt les opérateurs économiques, les personnes fortunées... A l'exemple et à l'image de l'actuel Chef de l'État qui était surnommé « Agbon-non » ce qui signifie « capable » lors des campagnes présidentielles de 2016.

Le seul maître, c'est donc celui qui finance les activités politiques. Il contrôle tout et exige des services en retour.

Mais désormais, ces bailleurs traditionnels ont choisi eux-mêmes de participer aux compétitions électorales.

Il faudra donc accepter soit la mort des partis politiques ou essayer de changer et assainir ce qui se fait, car la Charte n'a fait qu'instrumentaliser la Constitution.

Et, le Professeur TOPANOU ajoute ceci : « On n'a même pas besoin de réviser la Constitution pour assainir les partis politiques, c'est la Charte des partis politiques qu'il faut réviser... ».

Au total, il est impératif de régler les épineuses questions du financement public de la vie politique et de l'encadrement du financement privé. C'est les seuls moyens de combattre la *matérialisation de la politique, l'extinction de l'activité politique entre deux élections et les partis ethniques*.

Au cours de la deuxième journée, la première communication intitulée « Le rôle des partis politiques pour des réformes participatives et inclusives » a été présentée par M. Nathaniel KITTI.

Il a commencé par définir le parti politique par quatre (04) caractéristiques, selon le consensus minimal qui semble se dégager parmi les politistes à savoir : c'est une organisation durable qui survit au changement de ses dirigeants, qui doit disposer d'une implantation locale, qui doit rechercher à s'emparer du pouvoir seul ou en association avec d'autres partis politiques, qui doit rechercher le soutien populaire.

Au regard l'approche portant sur les fonctions classiques remplies par les partis politiques, nous pouvons distinguer :

- Les Fonctions manifestes, et
- Les Fonctions latentes,

Pour le premier, deux rôles peuvent être dégagés :

- Il y a d'abord le rôle classique, logé à l'article 5 de la Constitution du 11 décembre 1990, complété par les articles 2 et 3 de la Charte des partis politiques. Il s'agit de l'éducation civique et la participation active des citoyens à la vie politique, de la participation aux élections locales et nationales et la formation des citoyens capables d'assumer des responsabilités publiques.

La doctrine juridique, pour sa part, reconnaît aux partis politiques trois fonctions : la formation de l'opinion, la sélection des candidats et l'encadrement des élus.

Dans le cadre des réformes participatives et inclusives portant sur la constitution, les partis politiques au Bénin, doivent concourir à **la formation de l'opinion** en rédigeant et en proposant des amendements au projet de révision de la constitution. Ce rôle est plus facile pour ceux qui ont de représentants à l'Assemblée Nationale, qui sont présents à cet atelier.

Ensuite, il y a le rôle dégagé par l'analyse systémique, qui permet de retenir que les partis politiques prennent part à plusieurs des fonctions du système politique et exercent en propre la fonction d'agrégation des intérêts. Ainsi, en démocratie, les partis contribuent aux **fonctions d'output** du système politique puisqu'ils exercent une partie du pouvoir de l'Etat. A ce titre, ils prennent part aux fonctions d'élaboration, d'application et d'adjudication des règles, ainsi qu'à la fonction de communication du système.

En dehors des output, les partis politiques contribuent aux **fonctions d'input** du système politique c'est-à-dire à la fonction d'articulation des intérêts (avec les groupes d'intérêts, ou à

leur place) et à celle d'agrégation des intérêts qui est la tâche essentielle des partis dans un régime démocratique. Ainsi, ils peuvent profiter de l'opportunité de la révision de la constitution, dont le gouvernement, porteur du projet, accorde une importance capitale dans son programme d'action (PAG 2016-2021), pour se faire l'écho des revendications émanant du système social et articulées essentiellement par les groupes d'intérêts (syndicats, associations, corporations, organisations patronales etc).

Pour ce qui concerne les fonctions latentes, et donc inconscientes des partis politiques, car ni comprises ni voulues, il s'agit des conséquences objectives de leurs actions pour s'adapter au système de façon inconsciente et involontaire. Dans le cadre des réformes constitutionnelles à venir, il s'agira de panser les plaies de l'élection présidentielle de 2016 et de se déterminer par rapport aux exigences de tout régime démocratique selon lesquelles le gagnant d'une élection gouverne et le perdant constitue une alternative crédible.

L'élection présidentielle de 2016 a éprouvé la plupart des partis ou coalitions de partis politiques du Bénin. Les calculs de repositionnement et de gains immédiat et personnel ont fait que certains cadres et militants n'ont pas respecté le choix et la consigne de leur parti. Avant les consultations électorales prochaines entrant dans le cadre des réformes constitutionnelles, il est nécessaire de recoller les morceaux, de colmater les brèches pour mieux se préparer à aborder lesdites échéances. Cela passe par l'organisation de congrès ordinaire ou extraordinaire selon les dispositions de chaque parti ou coalition, la restructuration des sections et sous-sections, la reprise de leur fonction d'humanisation et de personnalisation des procédés d'assistance aux électeurs dans le besoin. Aussi, ne doivent-ils pas oublier la fonction de médiation entre le pouvoir politique et les électeurs dans les réformes économiques, sociales qui éprouvent leurs militants (les opérations de déguerpissement par exemple pour un meilleur relogement de ceux qui ont été touchés). L'exercice du pouvoir politique n'est pas l'affaire des Technocrates politiques mais des politiques technocrates.

Au-delà de la reconnexion avec la base, le positionnement des partis politiques par rapport aux exigences démocratiques reste un défi à relever avant les échéances électorales prochaines.

Enfin, on peut noter comme piliers de la démocratie, le pluralisme politique, la dévolution électorale du pouvoir, la séparation des pouvoirs, l'alternance au pouvoir. On y ajoute aussi la gouvernance qui implique un régime de responsabilité (*celui qui gère doit pouvoir rendre compte*).

"L'alternance c'est en plus du renouvellement politique à la tête de l'Etat, la possibilité de mettre en œuvre un projet de société alternatif différent de celui mis en place ou de celui réalisé par le pouvoir précédent". C'est un test de consolidation de la démocratie.

Au regard de la loi qui définit le statut de l'opposition, cette dernière doit mener ses activités sans craindre d'éventuelles poursuites ou demandes d'explication du gouvernement contre qui son activité est dirigée, tout en réclamant ces droits.

Par conséquent tout parti politique doit se déterminer par rapport à son statut dans la vie politique béninoise. Ce qui n'est pas encore le cas au lendemain de l'élection présidentielle de 2016. Il est nécessaire, pour rendre leur discours audible et non confus, que les partis et coalitions de partis politiques, puissent se déterminer entre l'opposition et la mouvance présidentielle. Il faut que l'opposition joue son rôle de contre-pouvoir politique et éviter la transhumance.

La deuxième communication de la deuxième journée portant sur le thème « Partage d'expérience Kenyane et le CMD/Kenya » a été présenté par l'Honorable Adam BAGOUDOU, député à l'Assemblée nationale.

Dans certains pays dont le Mali, la Tunisie et le Kenya, l'institut (NIMD) a facilité la mise en place d'une plateforme de dialogue des différents partis politiques considéré par le gouvernement comme une institution représentative des partis pour discuter des questions d'ordre politique, sécuritaire et de développement.

Au Bénin, en 2014, le NIMD avait exploré les possibilités de mettre en place une telle plateforme à travers la conférence interpartis sur le fonctionnement des partis politiques (mars 2013), l'étude sur les relations entre partis politiques et parlement (avril 2014).

Le processus de réformes institutionnelles en cours au Bénin est une opportunité de plus pour expérimenter ce dialogue.

Le NIMD entend amener les partis politiques béninois à travers cet atelier à échanger entre eux et avec les OSC sur leur connaissance du processus des réformes et de confronter leurs visions sur la question cruciale des réformes en cours.

Cet atelier fait suite au voyage d'études au Kenya en 2016 d'une délégation béninoise de députés, représentant de partis politiques et d'OSC pour s'inspirer de l'exemple kenyan du processus de réformes institutionnelles.

A travers ce voyage, les députés béninois se sont rendu compte d'une remarquable expérience kényane dans le processus qui a conduit aux réformes dans ce pays.

Il s'agit du consensus kenyan qui est très original, s'insérant dans une vision globale de la transparence.

Le dialogue s'est révélé sincère, la démarche très participative et véritablement inclusive, ce qui a facilité une adhésion totale de tous.

Une remarquable implication féminine dans tout le processus. Ainsi, toute assemblée nécessite la présence d'un certains nombre de femmes. Aucune décision ne peut être prise, s'il n'y a pas la présence d'au moins 1/3 de femme.

L'impartialité et la dépersonnalisation du processus ont également facilité une acceptation par tous et pour tous.

En conséquence, on remarque l'engagement de tout le monde de façon inflexible.

Quelques interventions :

Il a été suggéré que l'on ne parle plus de « réforme talon », car ce serait comme si c'est fondamentalement sa chose à lui seul, même s'il s'agit de sa promesse de campagne. La dépersonnalisation du processus est donc nécessaire pour avancer dans les réformes.

Un autre participant a fait la différence entre la transhumance politique et la transhumance parlementaire qui a fait l'objet de débat.

Il a aussi été suggéré de ne plus parler de constitution de développement, car ce n'est pas la constitution qui peut amener le pays vers le développement, puisque tout le monde doit savoir les fonctions d'une constitution, celles de l'organisation et de la dévolution du pouvoir...

La seconde journée s'est terminée à 14h.

Propositions et recommandations

- Mettre en place le CMD au Bénin ;
- Organiser des Conférences interpartis ;
- Prévoir un agenda et un répertoire des réformes ;
- Inciter les partis politiques à s'approprier des débats ;
- Soutenir l'idée de regroupements des partis politiques ;
- Proposer une nouvelle réforme du code électoral ;
- Réaliser une mission d'étude en France pendant la campagne présidentielle de 2017 ou aux États-Unis pendant les élections de mi-mandat ;
- Passer à la révision de tout ce qui l'objet d'entente et de consensus global ;
- Éviter de dire qu'il s'agit de la « réforme talon », en privilégiant a dépersonnalisation du processus qui est nécessaire pour avancer dans les réformes ;
- Il est nécessaire, pour rendre leur discours audible et non confus, que les partis et coalitions de partis politiques, puissent se déterminer entre l'opposition et la mouvance présidentielle. Il faut que l'opposition joue son rôle de contre-pouvoir politique et éviter la transhumance.
- Le Bénin doit s'inspirer nécessairement de l'expérience Kenyane pour réussir les réformes proposées...

Fait à Cotonou, le 25 janvier 2017

Professeur Ibrahim D. SALAMI