

NOTE A L'ATTENTION DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

A la demande du Président de l'Assemblée Nationale, nous **Prudent Victor TOPANOU**, *Professeur de science politique* et **Frédéric Joël AÏVO**, *Professeur de droit constitutionnel* à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) émettons l'avis dont la teneur suit.

La présente note a une double finalité : **d'abord**, appuyer la recherche de consensus au sein de la classe politique, **ensuite** éclairer les travaux parlementaires en cours en vue de faciliter l'application de la Loi portant Charte des partis politiques et de la Loi portant Code électoral en République du Bénin.

LE CONTEXTE

Pour plusieurs raisons tenant pour l'essentiel, **premièrement** à la structure technique de ces deux lois, **deuxièmement** à l'interprétation que l'Etat en a fait et **troisièmement** à l'application qu'en ont fait les structures de l'Etat, le Code électoral et la Charte des partis politiques n'ont servi ni les partis politiques, ni l'organisation du scrutin.

Au contraire, son application a conduit au blocage du système politique et annonce une crise de régime dont l'Etat a pris conscience au plus haut niveau. Le résultat de l'application de ces lois est illustratif de l'impasse politique qui justifie le dialogue entre les institutions et le sursaut de tout notre Peuple, toutes tendances politiques confondues, pour préserver les acquis de la Conférence nationale et sauver la réputation démocratique de notre pays.

Monsieur le Président, c'est donc, parce que notre Peuple et son élite ne se sont pas résolus à accepter que toute l'opposition, contre sa volonté, soit écartée des élections législatives, que des forces politiques majeures et historiques soient éliminées et en définitive que notre Peuple, soit privé de son droit absolu de choisir qui doit le gouverner

ou le représenter à l'Assemblée Nationale, c'est bien pour toutes ces raisons que le consensus est aujourd'hui en marche sous votre facilitation.

Cette note présente les solutions techniques à même de permettre à l'Assemblée Nationale de faire aboutir les mesures consensuelles adoptées en vue d'une élection inclusive, libre et à bonne date. *Vous avez sans doute réalisé le consensus, mais il vous revient à présent de le faire adosser à notre Loi fondamentale afin que cette inclusion qui tient tant à notre peuple ne se fasse pas sur le dos des grands principes qui gouvernent notre régime et surtout pas en violation de la Constitution.*

LES SOLUTIONS AVANCEES

Pour mettre en œuvre les mesures que le Parlement pourrait adopter dans les toutes prochaines heures, plusieurs hypothèses sont régulièrement présentées. Mais il est possible d'affirmer que deux étapes apparaissent nécessaires à la relance du processus électoral sur des bases démocratiques. Ces deux étapes appellent plusieurs modalités que nous soumettons à votre haute attention.

1^{ère} étape : La réalisation préalable du consensus.

Cette étape est purement politique et législative. Elle est nécessaire et préalable à toutes les autres solutions.

La révision implicite des lois en cause. Elle suppose en effet l'adoption de deux (2) lois dérogatoires, modificatives et complémentaires des dispositions ambiguës et inapplicables du Code électoral et de la Charte des partis politiques. C'est l'objet de la session extraordinaire en cours et du consensus que la classe politique est en train de rechercher sur les mesures d'assouplissement, d'infléchissement et de précision des dispositions du Code et de la Charte.

La première Loi dérogatoire à la charte des partis politiques devra, suivant le niveau de consensus réalisé par la classe politique, faciliter l'existence juridique des partis politiques qui désirent se conformer à la nouvelle Charte. C'est pour cette raison que les propositions qui vous sont faites tendent à réduire tout risque d'arbitraire à l'égard des partis politiques et à rendre irréversible leur existence juridique.

L'objectif principal de cette loi dérogatoire, c'est l'inclusivité. Et les aménagements que propose la loi dérogatoire vise à garantir le pluralisme et le droit du Peuple béninois de choisir librement et en toute connaissance de cause ceux et celles qui doivent le diriger et le représenter à l'Assemblée Nationale.

Quant à la deuxième Loi dérogatoire au Code électoral, elle vise à atteindre trois (3) objectifs :

Le *premier objectif*, concerne le *cautionnement des candidats*. Il est jugé exorbitant, hors de portée et peu compatible avec l'esprit républicain et les standards démocratiques en vigueur dans le monde. Par ailleurs, le discours politique de ces dernières années condamne unanimement et fermement la place de l'argent dans notre vie politique. Le *point culminant* de cette réprobation collective de l'argent-roi, fut l'engagement du Chef de l'Etat, le 6 avril 2016 dans son discours d'investiture, de réduire le rôle de l'argent en politique et de ses effets dévastateurs. C'est pour cette raison que le cautionnement exigé à l'article 272 du Code électoral, soit 10% des frais de campagne autorisé, a été écarté.

A titre transitoire, juste pour les législatives de 2019, nous proposons de revenir au cautionnement de cent mille (100.000 FCFA) par candidat titulaire en vigueur dans l'ancien code électoral. Une fois sorti de cette impasse, un nouveau consensus devra permettre de fixer les conditions financières, notamment le cautionnement en vue de la participation aux élections législatives en République du Bénin.

Le *deuxième objectif*, concerne le quitus fiscal. Nul ne dénie à cette pièce sa vertu civique. L'on comprend et adhère à l'idée que les citoyens qui aspirent à diriger le pays et

exercer les plus hautes responsabilités de l'Etat soient à jour de leur contribution financière à l'effort de mobilisation des ressources internes. Néanmoins, il est apparu nécessaire d'encadrer la délivrance de cette pièce afin que son introduction dans le Code électoral ne soit perçue comme un moyen laissé à l'administration fiscale, donc au Gouvernement d'obstruer le passage à certains candidats ou d'en éliminer d'autres. C'est pour cette raison que la loi dérogatoire devra aussi assainir la délivrance du quitus et réduire les marges d'arbitraire de l'Administration fiscale.

Le *troisième objectif* est relatif au **seuil des 10%** des suffrages exprimés au plan national, requis pour participer au partage des sièges. Monsieur le Président, l'esprit de cette modalité est de rationaliser le Parlement et de favoriser la constitution à l'Assemblée nationale de blocs politiques stables et de majorités cohérentes. C'est ce que notre pays envie aux Etats qui l'entourent et dans lesquels sont couramment élues des majorités parlementaires claires et stables. Et c'est pour conjurer ces coalitions hétéroclites, ces majorités parlementaires à géométrie variable que le législateur béninois a pensé forcer le système.

L'objectif semble noble mais la modalité est fortement controversée. Les conséquences de ce seuil de représentativité de 10% des suffrages exprimés au plan national défient toutes les lois de la démocratie. L'article 242 sera sans aucun doute source d'injustice électorale. *Il engendrera inmanquablement des turbulences dans les circonscriptions électorales où le vainqueur de l'élection sera déclaré battu et où le perdant sera l'élu et siègera comme l'élu d'une circonscription qui l'a quand même rejeté.*

C'est principalement en raison des dégâts que l'application de l'article 242 du code électoral fera sur les partis politiques et sur l'image de notre Parlement, qu'il semble prudent de l'écarter des prochaines législatives. Ainsi, en attendant de déterminer, de manière consensuelle, le mode de scrutin susceptible d'aider à rationaliser le système partisan et à stabiliser une majorité cohérente au Parlement, il serait indiqué de remettre en jeu la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne en vigueur depuis des

SA

m

décennies. Car, *si l'avenir est incertain, voire risqué, la sagesse commanderait de s'appuyer sur les acquis de notre pays et les règles électorales qui ont fait de nos dernières élections, des moments de fête, de paix et de fraternité.*

Quelques autres amendements mineurs ont déjà fait l'objet d'un consensus entre les groupes politiques à l'Assemblée nationale. Ils visent à renforcer la transparence du scrutin et à impliquer les représentants des partis de la mouvance présidentielle et de l'opposition dans les phases sensibles du scrutin.

L'adoption des lois dérogatoires peut se suffire et permettre d'organiser dans les délais constitutionnels, des élections inclusives. En revanche, si le temps du consensus et le réaménagement du calendrier électoral ne permettent pas d'organiser les élections et d'installer la 8^{ème} législature dans les délais, il sera nécessaire d'envisager des mesures complémentaires, d'où la 2^{ème} étape.

2^{ème} étape : La mise en œuvre du consensus

Ici, les scénarii envisagés relèvent des mécanismes de gestion des crises prévus par la Constitution. *Comment est-il possible, dans le cadre du régime politique instauré par la Constitution du 11 décembre 1990, de juguler les crises politiques et les dysfonctionnements institutionnels susceptibles de bloquer le fonctionnement normal des institutions ou de remettre en cause la stabilité du pays ?* Deux (2) mécanismes sont prévus :

Le 1^{er} mécanisme est normatif : l'article 68 de la Constitution.

D'abord, les circonstances du recours à l'article 68 de la Constitution sont désormais bien connues. Le Président y recourt « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnel est menacé ou interrompu* ». On voit bien qu'il s'agit des pouvoirs de crise permettant au Chef de l'Etat

GA

Dr

de prendre « *les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus* ».

La situation politique actuelle met, il est vrai, en cause la stabilité politique du régime. De même, les signes avant-coureurs de l'impasse politique dans laquelle se trouve le pays et les conséquences envisageables de cette crise, si l'on n'y remédie, peuvent être de nature à menacer ou interrompre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels. *C'est ce qui conduit certains à songer aux ordonnances de l'article 68 et à solliciter le recours par le Président de la République, aux pouvoirs exceptionnels pour mettre en œuvre les mesures législatives issues du consensus.*

Et pourtant, pour **deux (2) raisons** au moins, le recours à l'article 68 est inapproprié et disproportionné. **D'abord**, grâce au sursaut des institutions de la République, des anciens chefs d'Etat, de la classe politique dans son ensemble et surtout, grâce à la détermination de notre Peuple qui y veille, les paramètres de l'impasse ont d'ores et déjà été cernés. **Ensuite**, un consensus politique et institutionnel est en marche. Il a permis de diagnostiquer le mal, de proposer une thérapie et d'ouvrir des perspectives heureuses sur l'issue de la crise.

Par conséquent, il ne nous paraît nécessaire de recourir à une bombe atomique pour conduire une simple opération de maintien de l'ordre.

Le 2^{ème} mécanisme est juridictionnel : l'Article 114 de la Constitution.

Très peu d'acteurs songent à la Cour Constitutionnelle pour aider le pays à traverser la zone de turbulences qu'il affronte depuis l'adoption du Code électoral et de la Charte des partis politiques. Et pourtant la Cour constitutionnelle est l'un des deux mécanismes de régulation des crises prévus par le constituant de 1990.

En tant qu'organe régulateur du fonctionnement des institutions, la Cour Constitutionnelle est habilitée par le constituant, en cas de crise ou de dysfonctionnement des institutions, à stabiliser le régime et à éviter que le bateau Bénin ne chavire. Par le

passé, la Cour, dans ses fonctions de régulateur, a permis de résoudre nombre de crises et de surmonter les difficultés qui auraient pour conséquence l'interruption du cours normal du processus démocratique.

Il en a été ainsi lors des présidentielles de 2001 et de 2006 mais aussi à l'occasion des législatives d'avril 2011. En 2011, c'est grâce à la régulation de la Cour constitutionnelle que le passage de la 5^{ème} à la 6^{ème} Législature a pu régulièrement s'articuler sans qu'il n'ait été nécessaire de réviser la Constitution.

C'est ainsi au regard, d'une part, des allocations de l'article 114 de la Constitution et, d'autre part, de la jurisprudence de la Cour en matière de régulation, qu'il importe d'introduire la Cour constitutionnelle dans la recherche de solutions à l'impasse politique actuelle.

LES RECOMMANDATIONS

Dans le fond, *deux hypothèses sont improbables et juridiquement infondées.*

Premièrement, en l'état actuel de notre droit positif le recours aux pouvoirs exceptionnels pour mettre en application les mesures nécessaires à l'organisation d'une élection inclusive est inapproprié. L'article 68 ne convient pas à la situation et constituerait un précédent grave.

Deuxièmement, dans les circonstances actuelles, pour ouvrir l'élection à tous les partis et organiser la mise en place de la 8^{ème} Législature, même au-delà du terme limite de son mandat, **la révision de l'article 80 de la Constitution n'est ni nécessaire, ni indispensable encore moins impérieuse.**

Trois (3) raisons fondent cette position.

La *première raison* tient à l'inconsistance du fait générateur de la révision. En effet, doit-on modifier la Constitution pour tenir compte d'un fait isolé, un accident de parcours qui ne s'est produit qu'une seule fois en vingt-neuf (29) ans d'expérience démocratique ? **Assurément non.**

La *deuxième raison* s'appuie sur l'expérience récente de la 6^{ème} Législature. Pourquoi n'a-t-on pas révisé la Constitution depuis le 1^{er} avril 1991 date d'installation de la 1^{ère} Législature et le 15 mai 2015 date d'installation de la 7^{ème} Législature en cours ? Et d'ailleurs, l'on peut se poser la question de savoir pourquoi l'on n'a pas eu besoin de réviser la Constitution pour, d'une part, reporter la date des élections législatives du 17 avril 2011 et pour, d'autre part, maintenir en fonction la 5^{ème} Législature du 23 avril terme initial du mandat de cette législature au 15 mai 2011 date à laquelle le nouveau Parlement élu a été installé ?

La *troisième raison* tient à la pratique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle. Elle autorise à recourir à la Cour constitutionnelle pour accompagner les institutions impliquées dans la gestion des élections législatives. Seule, la Cour est habilitée à offrir une base jurisprudentielle à la transition entre la 7^{ème} et la 8^{ème} Législature.

En définitive, il sied de recommander au Parlement les mesures suivantes :

D'abord, réaliser le consensus autour des lois dérogatoires au Code électoral et à la Charte des partis politiques ;

Ensuite, écarter clairement la **révision de l'article 80 de la Constitution** comme une voie de sortie de crise ;

Enfin, envisager sérieusement la **saisine de la Cour constitutionnelle** par le Président de l'Assemblée Nationale ou le Président de la CENA comme seule voie appropriée de sortir de crise. Cette saisine visera à faire autoriser par la Haute juridiction deux mesures : la convocation du corps électoral à une date ultérieure et éviter le vide juridique le cas

BA

ur

échéant. Dans cette dernière hypothèse, il est attendu de la Cour qu'elle détermine les conditions et les limites du maintien en fonction de la Législature en cours jusqu'à l'élection et l'installation de la 8^{ème} législature.

Telle est la substance de la note que nous soumettons à votre haute bienveillance. Elle est accompagnée de deux projets de lois dérogatoires, modificatives et complémentives, la première sur la Charte des partis politiques et la seconde sur le Code électoral.

Par ailleurs une proposition de calendrier électoral réaménagé qui tient compte de l'impératif du 15 mai 2019, date d'expiration de la Législature en cours, pourrait inspirer le travail de l'Auguste Assemblée.

Fait à Cotonou, le 21 mars 2019.

Prudent Victor TOPANOU

Professeur de science politique

Frédéric Joël AÏVO

Professeur de droit constitutionnel