



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité – Justice – Travail

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

COMMISSION NATIONALE TECHNIQUE CHARGÉE DES RÉFORMES
POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

RAPPORT GENERAL

UN NOUVEAU PACTE DEMOCRATIQUE

Commission présidée par

M. Joseph DJOGBENOU

*Avocat, Professeur de droit privé à l'Université d'Abomey-Calavi.
Ancien Président de la Commission de Lois de l'Assemblée nationale*

Cotonou, juin 2016

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président

Joseph DJOGBENOU, *Avocat, Professeur de droit privé à l'Université d'Abomey-Calavi.*

Vice-Présidents

KarimouChabi SIKA, *ancien Président de la commission du plan de l'Assemblée nationale.*

Amissetou AFFO DJOBO, *ancienne Secrétaire parlementaire de l'Assemblée nationale.*

Rapporteurs

Frédéric Joël AÏVO, *Professeur de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi.*

Séverin Maxime QUENUM, *Avocat.*

Se N'bouro OUOROU BOUN, *ancien Député.*

Membres

Elisabeth POGNON, *Magistrate, ancienne Présidente de la Cour constitutionnelle.*

Hélène KEKE-AHOLOU, *Avocate, ancien Bâtonnier, ancienne Présidente de la commission des lois.*

Abraham ZINZINDOHOUE, *Avocat, ancien Président de la Cour suprême.*

Victor Prudent TOPANOU, *Professeur de science politique, ancien Ministre de la Justice.*

Angelo HOUSSOU, *Magistrat.*

Guillaume LALLY, *Magistrat.*

Fréjus KOUKPAKI, *Magistrat.*

Michel ADJAKA, *Magistrat.*

Cyrille DJIKUI, *Avocat, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Bénin.*

Johannes DAGNON, *Expert-comptable.*

Yao Denis SINDETE, *Juriste.*

Robert DOSSOU, *Avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle.*

Maurice GLELE-AHANHANZO, *Professeur de droit public, ancien Président de la Haute cour de justice.*

Christophe KOUGNIAZONDE, *Professeur assistant de science politique.*

Edgar Yves MONNOU, *Avocat, ancien Ministre.*

Francis LOKO, *ancien Député.*

Laurent AMOUSSOU, *Général de Brigade.*

Eugène AZATASSOU, *ancien Maire.*

Théophile YAROU, *ancien Ministre.*

Jean Roger AHOYO, *ancien Ministre.*

Théophile MONTCHO, *ancien Ministre.*

Désiré AÏHOU, *Avocat, Professeur assistant de droit privé.*

Moustapha ISSIAKA, *Avocat.*

Yvon DETCHENOU, *Avocat.*

Antoine DAYORI, *ancien Ministre.*

Bio Gounou SINA, *ancien Ministre.*

Félix IROKO, *Professeur d'histoire à l'Université d'Abomey-Calavi.*

Nicolas DANDOGA, *Administrateur des entreprises.*

Grégoire LAOUROU, *ancien Ministre.*

CELLULE D'APPUI TECHNIQUE

Chef de la Cellule

Edibayo DASSOUNDO-GNANCADJA, *Magistrate.*

Coordonnateurs

Cyrille GOUGBEDJI, *Docteur en droit public.*

Armelle GAYET AHLINVI, *Spécialiste de planification.*

Membres

Bienvenu LASSEHIN, *Docteur en droit privé.*

Thierry S. BIDOZO, *Docteur en droit public.*

Nicolin ASSOGBA, *Avocat.*

Serge PRINCE AGBODJAN, *Juriste.*

Mathieu Tchansi N'DAH, *Juriste.*

Albertine BORORI, *Juriste.*

INTRODUCTION

Le Président de la République, lors de la campagne électorale qui a consacré son élection à la tête de l'Etat, a défendu un projet de société au cœur duquel se trouve une série de propositions politiques. En effet, après avoir fait le constat que notre pays pâtit de son système partisan, il a proposé d'engager une réforme profonde du modèle politique béninois afin de consolider la démocratie et d'amorcer le développement économique de notre pays pour le bien-être de tous. Les mesures qu'il a proposées à cet égard, visent d'abord à renforcer l'Etat par le droit en vue de prévenir les dérives liées à l'exercice solitaire du pouvoir ; ensuite, à construire un véritable équilibre structurel et fonctionnel des institutions qui confortent durablement la démocratie et promeuvent efficacement les droits des citoyens ; enfin, à assoir par l'Etat de droit les fondations du développement humain, social et économique.

Le Chef de l'Etat a diffusé ses idées et marqué les esprits avec notamment la proposition inédite de renforcer notre modèle politique par l'introduction du mandat unique pour le Président de la République. Pour y parvenir, il s'est engagé à n'exercer lui-même qu'un seul mandat et donc, s'il était élu, à renoncer à solliciter le second pourtant autorisé par l'article 42 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Considérée comme une des propositions phares du candidat, cette idée introduit les autres réformes promises par le Président de la République tout au long de sa campagne et réaffirmées dès le 6 avril 2016 dans son discours d'investiture. C'est dans ce cadre que, pour donner une suite constitutionnelle et législative à ces propositions, le Président de la République a décidé de mettre sur pied une commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles. Ladite Commission est créée par décret n°2016-272 du 3 mai 2016. Elle est installée le 6 mai 2016 et s'est, le jour même, mise immédiatement au travail.

Mais il faut remarquer que la Commission s'installe dans un contexte particulier. D'abord, elle est installée au lendemain de la campagne présidentielle marquée par les débats d'idées assez nourris entre candidats mais aussi entre les candidats et le peuple, et dont le souvenir est encore vivace dans les esprits. Ensuite, la Commission succède à deux autres commissions ayant été tour à tour chargées de relire et d'étudier la Constitution afin de dégager des pistes de réformes rendues nécessaires par la pratique de ces vingt-cinq (25) dernières années. Les rapports des commissions présidées par Maurice Glèlè-Ahanhanzo et Joseph H. Gnonlonfoun, déposés depuis lors, sont disponibles et leurs conclusions respectives peuvent également être interrogées. Ces rapports rappellent que des approches similaires ont déjà existé, qu'elles ont déjà livré des réflexions en la matière. L'existence de ces rapports inaboutis pour les deux, permet de prendre conscience des résistances aux réformes politiques et de la nécessité de faire, mieux que par le passé, en faisant aboutir les conclusions de la nouvelle commission. Enfin, ce contexte est également alourdi par l'analyse de la situation politique nationale, particulièrement celle des échecs du système partisan. Le regard critique des citoyens ainsi que les avis de spécialistes convergent vers une crise de confiance du citoyen dans l'Etat et dans les partis politiques, laquelle semble révéler et confirmer les signes d'une crise de la démocratie béninoise qui manifeste de plus en plus des signes de relâchement dans ses rouages les plus cruciaux.

L'issue satisfaisante de l'élection présidentielle de mars 2016 a contribué à renforcer l'image du modèle démocratique du Bénin sur le continent africain. Cependant, depuis quelques années déjà, la vie politique et la pratique institutionnelle de ces dix dernières années ont, dans ce sens, grossi les traits de plusieurs avatars. Ainsi de l'avis des spécialistes, notamment des hommes politiques voire de celui du citoyen attentif à l'animation de la vie publique, le modèle démocratique béninois s'étiole. Le relâchement des mécanismes constitutionnels, l'inefficacité de certaines modalités institutionnelles, le déséquilibre entre institutions ou encore le dépassement des partis

politiques illustre parfaitement la nécessité du réaménagement du dispositif adopté à l'issue de la Conférence nationale.

Aussi, la Commission a-t-elle reçu mandat « *d'étudier et de proposer au Président de la République, les réformes politiques et institutionnelles visant à améliorer le modèle politique béninois conformément aux options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990* »¹. La mission de la Commission apparaît donc claire. Elle consiste, suivant la lettre de mission du Chef de l'Etat, à « *recenser et évaluer les mesures politiques, institutionnelles et juridiques nécessitées par la réforme ainsi que les modalités de leur mise en œuvre en vue du renforcement du régime démocratique ; élaborer l'avant-projet de loi portant révision de la Constitution du 11 décembre 1990 ; ainsi que tous les avant-projets de textes rentrant dans le cadre de cette mission* ».

On comprend dès lors que la Commission n'a pas été investie pour réaliser une refonte globale et intégrale de la Constitution. Elle n'a pas été non plus constituée pour parcourir dans les moindres détails l'ensemble des dispositions organisant le régime politique, encore moins pour proposer une solution à tous les problèmes révélés par les vingt-cinq (25) dernières années de l'histoire politique du Bénin. Toutefois, dans le discours d'installation qu'il a prononcé le 6 mai 2016, le Président de la République a laissé à la Commission la possibilité d'accueillir toutes nouvelles idées tendant à consolider ses propres propositions ou à conforter les réformes envisagées.

Le cadre ainsi tracé par le décret n°2016-272 du 3 mai 2016 et le discours d'installation de la Commission ont dicté la méthodologie de travail des commissaires, la nature et l'étendue des propositions qu'ils ont formulées.

¹ Article 2 du Décret n°2016-272 du 03 mai 2016 portant mise en place de la commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles.

I- La Méthodologie de la Commission

La méthodologie de la Commission se déduit de plusieurs éléments. Ce sont notamment l'organisation du travail, la documentation et les consultations opérées à travers les contributions et autres auditions.

1- L'organisation du travail

Installée le 6 mai 2016 à la Présidence de la République, la Commission s'est immédiatement mise au travail. Elle a rigoureusement enfermé ses travaux dans les limites du délai de trente (30) jours imparti par le Chef de l'Etat.

Dans cette perspective, la Commission a organisé ses travaux en plusieurs étapes, répartis entre la plénière de la Commission et les ateliers qui ont été constitués. Notamment, trois ateliers ont été mis en place pour resserrer le traitement des questions à examiner, sur la base des expertises disponibles.

Il s'agit de :

- **L'atelier n°1** : Réformes institutionnelles et Equilibre des pouvoirs ;
- **L'atelier n°2** : Renforcement du pouvoir judiciaire
- **L'atelier n°3** : Renforcement du système partisan et stabilisation du code électoral.

La constitution des ateliers n'a donc visé qu'à approfondir les trois axes de réflexions ouverts par les propositions du Chef de l'Etat et préparer à la décision des commissaires les différentes propositions destinées à être présentées à l'attention du Président de la République.

Il faut souligner que pour faire bonne méthode, les travaux en atelier ont été précédés et clôturés par un débat général large, approfondi, convivial et fécond.

Ainsi, après l'ouverture des travaux, le débat général a permis de cerner le mandat de la Commission, d'appréhender la portée de la lettre de mission du Chef de l'Etat et en conséquence, de recueillir les observations de chaque commissaire. Ce fut l'occasion où la Commission s'est exprimée dans la pluralité et la diversité des opinions de ses membres. **Pour les uns**, par delà les sujets en débat, il s'est agi d'appréhender les compétences et les pouvoirs réels de la Commission auxquels est étroitement lié le sort qui sera réservé à ces travaux. **Pour les autres**, au vu du diagnostic qu'ils ont établi, la meilleure solution, pour rétablir le pacte républicain, reste et demeure la réunion des Etats généraux du peuple ou la convocation d'un Forum national.

A l'issue des travaux en Atelier, le débat général a permis de recevoir la synthèse des échanges en ateliers ainsi que les propositions qui y ont été dégagées. Cette dernière étape a été l'occasion d'un nouveau débat structuré, point par point, sur chacune des suggestions formulées par les ateliers.

En conséquence, les propositions qui sont recensées dans le présent rapport sont celles qui ont rencontré l'adhésion de tous les membres de la Commission. Elles sont, pour certaines, précises et tranchées et pour d'autres, mesurées et ouvertes. Les premières témoignent de la réalisation de l'accord complet des commissaires alors que les secondes sont le produit d'un consensus.

2- La documentation

Pour nourrir sa réflexion et structurer ses propositions, la Commission s'est appuyée sur un fonds documentaire identifié à cette fin. Il comprend des ouvrages généraux, des textes de doctrine spécifiques, des textes de lois fondamentales, des conventions internationales, notamment celles ayant un rapport immédiat avec la démocratie et les droits fondamentaux, des textes législatifs et réglementaires, des recueils des décisions de la Cour constitutionnelle, les rapports des deux précédentes commissions d'experts et bien d'autres documents de travail.

De façon exhaustive, la liste de la documentation mobilisée auprès de la Commission peut être consultée en annexes de ce rapport.

3- *Les auditions et autres contributions*

En raison du caractère inclusif des travaux né de la volonté du Chef de l'Etat de rassembler autour de ses propositions le plus grand nombre de Béninois, la Commission a décidé de s'ouvrir aux contributions des forces vives de la Nation.

Par conséquent, la Commission n'a donc pas puisé que dans ses seules ressources. Elle s'est appuyée sur le concours d'autres forces notamment celles qu'elle a elle-même sollicitées ou encore d'autres qui lui ont été spontanément et généreusement proposées.

Dans ce cadre, **deux méthodes** ont permis de recueillir les contributions et d'alimenter les réflexions de la Commission. Ce sont d'une part, **les auditions** et d'autre part, les **contributions écrites**.

Les auditions ont consisté à écouter en séance plénière de la Commission des groupes politiques, des organisations syndicales, les associations des professionnels des Médias, les organisations de la société civile, des personnalités politiques, des universitaires, des juristes, des sociologues, des géographes, des historiens, ainsi que des chefs traditionnels, des dignitaires religieux de diverses confessions etc.

Quant aux **contributions écrites**, il s'agit de correspondances et mémoires adressés à la Commission par des citoyens, des acteurs du débat public, des leaders d'opinion et de toutes les couches de la société, lesquels témoignent de l'engouement suscité par les réformes politiques et institutionnelles et de l'intérêt qu'attachent les Béninois, toutes conditions socio-professionnelles confondues, à la question de la révision de la Constitution de 1990.

Les organisations et personnalités consultées et auditionnées sont aussi nombreuses que variées. A titre illustratif, la Commission a reçu et entendu les représentants des institutions de la République, ceux des partis politiques ou alliances de partis politiques, du patronat, des centrales syndicales, des organisations de la société civile, des associations ou ordres professionnels, les associations des professionnels des Médias, des corps de métier, des centres de recherche, des hommes politiques etc.

S'agissant des contributions écrites, la Commission en a reçu plus d'une centaine sous la forme de correspondance et de mémoire. Elles ont porté en général sur la révision de la Constitution. Mais dans le détail, ces contributions ont abordé plusieurs centres d'intérêt. Les plus significatives ont trait, *premièrement* au système partisan, aux modalités de création des partis, à leur fonctionnement, à leur financement et à la participation aux élections politiques majeures. *Deuxièmement*, ces contributions ont attiré l'attention de la Commission sur les réformes institutionnelles. Elles abordent l'épineux problème de l'équilibre des pouvoirs, la prépondérance du Président de la République, la pertinence de la création du Conseil économique et social et de la Haute cour de justice, la composition et les attributions de la Cour constitutionnelle ainsi que de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication etc. *Troisièmement*, elles ont posé le diagnostic des élections avant de proposer un renforcement des dispositions du Code électoral ou de tout le mécanisme de gestion des élections. La liste des contributions est annexée au présent rapport.

Quant aux auditions, elles ont consisté à écouter et à échanger avec ***plus de cinquante (50) groupes, personnalités ou experts.*** ***La Commission a consacré à ces auditions, environ 1560 minutes, soit 26 heures d'écoute.***

Plusieurs ***avantages*** ont découlés de cette ***approche participative***. A l'évidence, elle a permis d'associer les forces vives du pays à l'initiative des réformes. Ensuite, les auditions et les contributions écrites ont significativement renseigné la Commission

sur la perception qu'a le peuple béninois, dans ses diverses couches, du fonctionnement du régime politique actuel et leurs approches des réformes à opérer. L'implication des forces vives de notre pays dans la procédure de révision, au moyen de ces contributions, a aussi d'une part, édifié la Commission sur le ressenti du peuple béninois et offert d'autre part, aux commissaires une vue groupée des aspirations aux changements politiques et constitutionnels.

Outre ces contributions qui ont inspiré les travaux de la Commission et alimenté le présent rapport, une attention particulière a également été portée aux **rappports antérieurs**. Il en a été de même du **droit comparé** qui a été abondamment sollicité et des solutions, mécanismes et techniques adoptés dans d'autres démocraties occidentales ou africaines. Ces ressources ont ainsi été également exploitées par la Commission à l'instar de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Comme on le remarquera aisément, la Commission a accordé un grand intérêt à la justification de ses propositions. Dans ce rapport qui dresse une liste de propositions précises pour les unes, et ouvertes pour d'autres, la Commission a voulu être la plus pragmatique possible. Dans le délai qui lui est imparti par le Chef de l'Etat, elle a choisi de donner priorité à la présentation d'une liste exhaustive de pistes de réformes opérationnelles et d'éviter de s'enfermer dans l'analyse du fonctionnement du régime, du reste largement partagée, dans la présentation d'exposés d'orientations générales ou encore dans la formulation facile de simples vœux.

C'est ce qui explique que sur des sujets aussi complexes voire controversés et malgré la méfiance tenace du peuple béninois à l'égard de toute idée de révision de la Constitution, la Commission a opté pour une étude recentrée sur les propositions du Président de la République.

Ce rapport fait donc une large part aux idées constitutionnelles du Chef de l'Etat. Elles sont désormais connues des Béninois pour avoir été, pour la plupart, largement débattues lors de la récente campagne présidentielle. Aussi, la Commission s'est-elle saisie de ces idées constitutionnelles en leur donnant corps avant de livrer son avis technique sur la structure de ses idées, les conditions et les modalités de leur mise en œuvre.

Néanmoins, en dehors des propositions du Chef de l'Etat, la Commission a tiré de ses ressources propres, de son analyse mais aussi des consultations écrites et orales qu'elle a reçues, une moisson d'idées susceptibles de contribuer à la consolidation du modèle démocratique béninois. Ces idées politiques et constitutionnelles ont été portées et défendues par de très nombreux citoyens, des formations politiques et des

organisations de la société civile. Elles ont l'avantage de la clarté et méritent d'être prises en compte dans cette œuvre de rénovation de la démocratie béninoise. C'est la raison pour laquelle, tout en répondant à la demande d'avis du Chef de l'Etat sur ses propositions, la Commission n'a pas manqué de relayer ces nombreuses propositions, au demeurant pertinentes et fécondes pour la plupart, en ce qu'elles sont de nature à enrichir les pouvoirs publics et à approfondir les réformes annoncées.

Ces idées sont aussi présentées dans ce rapport comme devant constituer une mine, un vivier dont pourra se servir le Gouvernement et le cas échéant, le pouvoir constituant, pour conforter la réforme.

PREMIERE PARTIE

RETABLIR L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La problématique de l'équilibre des pouvoirs renvoie aux rapports entre les institutions politiques. Elle remet au cœur de la réflexion la question cruciale de la séparation des pouvoirs et surtout ses corollaires qui sont l'indépendance et la collaboration nécessaire entre les différents organes de l'Etat.

Pour viser l'équilibre recherché par les propositions du Chef de l'Etat, il est apparu nécessaire à la Commission de prendre en compte plusieurs paramètres. **D'abord**, les institutions concernées. Elles apparaissent multiples et variées. **Ensuite**, les leviers de l'équilibre qui s'appuient sur plusieurs techniques et mécanismes. **Enfin**, les propositions de la Commission.

En premier lieu, les institutions. L'équilibre doit être recherché à partir de la mise en œuvre des modalités d'organisation, de fonctionnement ainsi que des attributions des institutions de la République. Ici, l'étude prend en compte, le Président de la République, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la Haute cour de justice et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication.

En second lieu, pour atteindre l'équilibre, la Commission a joué sur plusieurs leviers.

Sur le Président de la République, il s'agit de la durée et du nombre de mandat, de l'éligibilité et de l'encadrement possible du pouvoir exécutif au moyen d'une loi organique.

Sur la Cour constitutionnelle, étaient en débat, la composition de la juridiction, les modalités de désignation de ses membres ainsi que la durée de son mandat.

Sur la Cour suprême, l'étude a pris en compte le mode de désignation de son président et la création de la Cour des comptes.

Sur le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission a ordonné son étude sur sa composition, son organisation et ses attributions.

Sur la *Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication*, les discussions ont été articulées autour de sa composition et les modalités de désignation de son président.

Enfin sur la *Haute cour de justice*, les propositions présentées à la Commission discutent de la pertinence du maintien ou non de la juridiction dont la suppression est fortement envisagée.

En troisième lieu, les propositions de la Commission. Dans cette première partie relative à l'équilibre du pouvoir, les propositions de la Commission ont abordé successivement le *mandat du Président de la République*, la *loi organique sur le pouvoir exécutif*, la *Cour constitutionnelle* et la *Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication*.

En conséquence, les propositions relatives à la *Cour suprême*, au *Conseil supérieur de la magistrature* et à la *Haute cour de justice* seront présentées dans la deuxième partie réservée au renforcement du pouvoir judiciaire.

Chapitre I : Le mandat du Président de la République.

La Commission a considéré que la réforme du mandat du Président de la République est une question cardinale au cœur du débat sur l'équilibre des pouvoirs. Cet aspect des réformes envisagées a suscité l'intérêt de la Commission et ouvert un débat long, vif et passionnant. Pour la raison évidente qu'il se rapporte à un des principaux piliers de l'édifice constitutionnel : le Président de la République. L'idée du mandat unique, si elle se concrétisait, pourrait remettre en cause l'option faite depuis 1990 d'accorder au Chef de l'Etat, un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. Si la réforme aboutit, elle pourrait remettre également en cause une des tendances majeures du nouveau constitutionnalisme africain largement aménagé pour le renouvellement du mandat présidentiel. Il s'agit de toute évidence d'une réforme de fond qui met en jeu les mécanismes constitutionnels de l'alternance démocratique ainsi que les pratiques d'exercice du pouvoir.

Toutefois, la proposition d'un mandat unique pour le Président de la République n'a pu faire l'unanimité. Certains commissaires mais aussi certains acteurs du débat public, consultés ou auditionnés, ont pour les uns exprimé leur scepticisme et pour les autres marqué leur opposition. Et pourtant, le mandat unique, quelle qu'en soit la durée, entend rompre avec un ordre politique ancien. Le projet postule un nouvel idéal et porte en lui des promesses potentielles. Le mandat unique se propose de rationaliser l'exercice du pouvoir, de libérer l'élu en le déliant des pesanteurs politiques et en le soustrayant aux contraintes qui annihilent le volontarisme de l'Etat. Le mandat unique, pour tout dire, promeut la liberté et l'efficacité du pouvoir présidentiel dans la mesure où cela réduit notamment le clientélisme.

Mais des avis mesurés voire circonspects et dubitatifs ont été émis sur la pertinence du mandat unique. Il a été ainsi dit que l'institution du mandat unique déséquilibrerait l'édifice constitutionnel de 1990. De fait, elle pourrait remettre en cause en droit comparé un mécanisme largement partagé et en droit béninois, une clause de stabilité

qui en vingt-cinq (25) ans, n'a provoqué aucune crise et dont l'application n'a été à l'origine d'aucun dysfonctionnement majeur. Les oppositions à l'instauration du mandat unique considèrent que le format actuel est un des acquis de la jeune démocratie béninoise qui a été consacrée par la Cour constitutionnelle comme étant une « *des options fondamentales de la Conférence nationale* »². C'est la raison pour laquelle, certains ont plaidé pour le maintien des dispositions actuelles de l'article 42 de la Constitution d'autant que le mandat de cinq (5) ans renouvelable une seule fois pourrait bien s'accommoder des réaménagements institutionnels projetés.

En somme, la Commission note que les deux options présentent des avantages et des inconvénients. Ceux du mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois sont connus et rodés par la pratique politique de ces vingt-cinq (25) dernières années. En revanche, le mandat unique est vierge de toute pratique au Bénin. Il apparaît novateur, révolutionnaire et ne peut être apprécié qu'à la pratique. En conséquence, la Commission propose :

PROPOSITION

- 1- *La Commission prend acte des avantages du mandat unique proposé par le Chef de l'Etat.*
- 2- *Elle prend aussi acte des appréhensions liées à l'institution d'un mandat unique pour le Président de la République.*
- 3- *La Commission est d'avis que la proposition du mandat unique, si elle devrait être retenue, mériterait d'être techniquement aménagée en vue de son aboutissement.*
- 4- *La Commission est également d'avis que les modalités actuelles d'un mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois pourraient également être maintenues.*

² Cf. Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle.

Chapitre II : La loi organique sur la gestion de l'administration par le pouvoir exécutif

Comme le mandat unique, la proposition d'une loi organique sur le pouvoir exécutif dont un des principaux leviers d'action est l'administration, paraît novatrice. Elle n'est pas courante en droit constitutionnel et peu d'exemples peuvent être convoqués en droit comparé pour appuyer une telle initiative.

Cependant, la Commission a jugé que l'idée mérite d'être prise en compte pour en déduire les techniques permettant d'organiser le pouvoir exécutif. Seulement, la Commission considère que la seule raison d'être d'une telle loi peut être trouvée dans les seules finalités de prévisibilité de l'action publique et de stabilité de l'Exécutif en particulier et plus largement des pouvoirs publics.

La Commission admet donc la proposition de l'adoption d'une loi organique à une double condition. D'une part, qu'elle ne soit guère détournée de ses fins pour se muer et se transformer en un frein au déploiement de l'action nécessaire du Pouvoir exécutif. D'autre part, que cette loi organique n'ait pas pour finalité de dépouiller le Chef de l'exécutif des attributions administratives qu'il tire de ses prérogatives constitutionnelles.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis sur le principe d'une loi organique, à condition que sa mise en œuvre ne conduise directement ou incidemment à l'affaiblissement du Président de la République et n'entrave pas l'action régulière du gouvernement.*
- 2- La Commission rappelle que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui complète la Constitution et encadre l'activité du parlement est exclusivement d'initiative parlementaire. Il est proposé par le Parlement et adopté par le Parlement sans aucune interférence de l'Exécutif.*

3- La Commission recommande en conséquence que la mise en œuvre de cette initiative, si elle doit revêtir une forme législative, ne remette guère en cause la séparation des pouvoirs en ce qu'elle peut offrir au parlement l'occasion d'empiéter dans le domaine de l'Exécutif ou de restreindre les marges de manœuvre de l'Exécutif.

Chapitre III : Les conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle.

Est-il opportun de modifier les règles de recevabilité des candidatures à l'élection du Président de la République ? La Commission considère, au regard de l'historique des dernières élections présidentielles, qu'il existe des raisons suffisantes pour une relecture des dispositions de l'article 44 de la Constitution. Il y aura donc possibilité de redéfinir ou du moins de préciser les conditions de résidence, de nationalité etc.

Mais en resserrant le débat exclusivement sur les propositions dont la Commission a été saisie, les avis sont partagés entre les partisans de cette formule et ses adversaires. Est-il nécessaire d'élever dans l'article 44 de la Constitution l'interdiction pour tout ancien Chef d'Etat de se présenter à l'élection présidentielle ? La mention ne paraît pas nécessaire. Elle est jugée, par les uns, discriminatoire et, par les autres, trop personnelle. Perçue comme telle, elle va diviser les béninois et risque à terme de ne pas atteindre les objectifs pour lesquels elle est proposée.

Or, si la finalité de cette formule est de dissiper tout doute sur la volonté de l'actuel Chef de l'Etat de ne pas se représenter au terme de son mandat, il suffirait en cas de révision de prévoir dans les dispositions transitoires, une mention moins discriminatoire.

Dans l'un ou l'autre des cas en étude, c'est-à-dire, quelle que soit la nature du mandat retenu, unique ou renouvelable, la modification de l'article 44, dans le sens de l'exclusion des anciens Chefs d'Etat de l'élection présidentielle n'est pas indispensable.

PROPOSITION

1- La Commission admet que la révision de l'article 44 de la Constitution du 11 décembre 1990 peut être utile et participer de la rationalisation des candidatures à l'élection présidentielle.

- 2- *La Commission recommande que cette révision prenne prioritairement en compte les conditions de résidence et de nationalité.*
- 3- *La Commission considère que l'introduction d'une disposition excluant toute candidature d'ancien Chef d'Etat à l'élection présidentielle n'est pas nécessaire et peut être mal perçue voire contre-productive.*
- 4- *La Commission recommande de recourir à des modalités plus intelligibles pour parvenir aux mêmes résultats.*

Chapitre IV : La Cour constitutionnelle.

Depuis quelques années, la Cour constitutionnelle est au cœur de nombreuses réflexions. Plusieurs études ont porté sur ses attributions, sa place et son rapport avec les autres institutions constitutionnelles. Les propositions soumises à la Commission dans le cadre des réformes à entreprendre abordent le problème de la Cour constitutionnelle sous un autre angle, celui de son indépendance, la question de ses compétences n'étant nullement en débat.

Sous cet aspect, l'indépendance de la Cour constitutionnelle appelle, ainsi que l'a proposé le Président de la République, de réfléchir sur sa composition, le profil de ses membres, les modalités de leur désignation et la durée de leur mandat.

Dans l'absolu, la Commission observe que les dispositions organisant le statut de la Cour et celui de ses membres ne sont pas en cause. La désignation des sept (7) membres de la Cour par le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale ainsi que le profil des personnes qui y siègent n'expliquent pas à eux seuls les dysfonctionnements relevés et auxquels les réformes tendent à apporter des réponses. De l'avis des commissaires, les appréhensions exprimées résident beaucoup plus dans la qualité des personnes appelées aux fonctions de juge constitutionnel et en l'aptitude à résister aux pressions politiques que dans le mode de leur désignation.

Plusieurs exemples tirés du droit comparé montrent combien l'indépendance relève moins des mécanismes juridiques que de la conscience même du juge.

De ce point de vue, le problème de l'indépendance pourrait être résolu au moyen d'un savant dosage qui met davantage l'accent sur le profit professionnel et technique des candidats à la fonction de juge constitutionnel et sur leur moralité.

Aussi, la Commission admet-elle la proposition de faire désigner une partie des membres de la Cour par le corps des magistrats, celui des avocats et des professeurs de droit et de science politique en assemblée général, à raison de deux par collège. Par contre, la Commission juge nécessaire de maintenir le pouvoir de désignation au profit du Chef de l'Etat et du Bureau de l'Assemblée nationale à raison de un (1) pour le Président de la République et de deux (2) pour le bureau de l'Assemblée nationale. Ensuite la Commission appuie l'institution d'un mandat unique de 9 ans renouvelable par tiers au profit des membres de la Cour constitutionnelle. Elle recommande enfin le cantonnement strict de la Cour en matière électorale, au contentieux et à la proclamation des résultats définitifs.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis que le mandat unique de neuf ans renouvelable par tiers peut contribuer à l'indépendance de la juridiction.*
- 2- La Commission est d'avis que les membres de la Cour soient élus au sein des assemblées de corps de juristes identifiés à l'exception de ceux nommés par le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale.*
- 3- La Commission est d'avis, en matière électorale, que la Cour constitutionnelle se concentre exclusivement sur le contentieux et en proclame les résultats définitifs.*
- 4- La Commission recommande que le principe de l'autonomie financière de la Cour soit affirmé au plan normatif et que les techniques et modalités appropriées soient aménagées pour le garantir et en assurer l'effectivité.*

Chapitre V : La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication

L'analyse du fonctionnement de la HAAC ces dernières années rend la réforme de l'institution indispensable. En effet, la HAAC, dans la pratique s'est révélée être une Institution très faible sous le contrôle du pouvoir exécutif. Le diagnostic qui est fait par tous, est que la HAAC n'a pas permis, comme cela aurait dû être le cas, de rehausser le niveau professionnel des journalistes. L'institution n'a pas non plus servi de rempart contre les assauts du pouvoir exécutif. Au contraire, l'on reproche à l'institution de s'être souvent alignée sur les positions du gouvernement, de n'avoir pas pu garantir l'accès équitable des citoyens et des partis politiques aux médias de service public.

Au total, le reproche qui est fait à l'institution et les dérèglements relevés sont en partie imputables au statut de l'institution. Pour renforcer l'indépendance de l'institution afin qu'elle assume régulièrement ses responsabilités, la Commission accueille favorablement les pistes de réformes proposées par le Président de la République à savoir le renforcement de la représentation des professionnels des médias dans sa composition et l'élection du Président de la HAAC par ses pairs parmi les professionnels des médias au lieu que celui-ci soit nommé par le Président de la République.

La Commission est d'avis qu'il faudrait assurer à la HAAC plus d'autonomie pour renforcer son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Toutes ces mesures sont nécessaires pour renforcer l'indépendance de l'institution et accroître son efficacité ; mais elles sont insuffisantes pour lui donner les moyens d'assurer l'accès équitable qui dépend avant tout de l'autorité détentrice du pouvoir de nomination des directeurs des organes de presse de service public.

A la lumière des débats, la Commission est d'avis que, pour assurer l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux organes de presse de service

public, il faut retirer au Président de la République son pouvoir de nomination des responsables de cette catégorie d'organe et le conférer à la HAAC afin que les responsables de ces organes de presse ne soient plus dépendants du pouvoir exécutif et enclins à transformer leurs organes en instrument de propagande du Gouvernement.

Il a été néanmoins recommandé, même dans ce cas de figure, qu'il soit laissé au Chef de l'Etat, le pouvoir de nommer par décret les responsables des organes de presse de service public, désignés par la HAAC suite à un appel à candidature à raison d'un nom par poste.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis que la composition de la HAAC soit modifiée dans le sens du renforcement de la présence des professionnels des médias.*
- 2- La Commission est d'avis que la HAAC procède à la sélection des directeurs des organes de presse de service public et soumette les noms du plus méritant par poste à la nomination du Chef de l'Etat afin de garantir l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens à cette catégorie de média.*
- 3- La Commission recommande que le principe de l'autonomie financière de la HAAC soit affirmé au plan normatif et que les techniques et modalités appropriées soient aménagées pour le garantir et en assurer l'effectivité.*

DEUXIEME PARTIE

RENFORCER LE POUVOIR JUDICIAIRE

Le chantier du renforcement de la justice est inscrit au cœur de la présente réforme. Le diagnostic de ces vingt-cinq (25) dernières années a relevé de nombreux dysfonctionnements. Ceux-ci s'étendent au secteur de la justice et mettent directement en cause le fonctionnement de l'appareil judiciaire, le statut de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour suprême. C'est donc à raison que les propositions visant à répondre aux interrogations nées de l'audit de la justice béninoise visent de front ces organes.

Le Président de la République propose d'agir directement sur la composition de la Cour suprême, l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature et celle de la Haute cour de justice.

Dans cet ordre d'idées, la Commission a appelé à sa réflexion, l'examen de ces principaux organes, en charge de l'animation du pouvoir judiciaire. Au terme de son étude, elle soumet à l'attention du Président de la République des propositions tendant d'une part, à restaurer le pouvoir judiciaire et d'autre part, à rétablir l'équilibre nécessaire entre celui-ci et le pouvoir politique, principalement l'Exécutif.

Chapitre I : La présidence du Conseil supérieur de la magistrature

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature fait l'unanimité. Il semble de plus en plus admis que l'instance de gestion de la carrière des magistrats ne soit plus prise d'assaut par le pouvoir exécutif. L'idée de sortir le Président de la République, Chef de l'Exécutif, du Conseil est également en marche. Des exemples de réformes récentes dans le monde, notamment dans des pays de tradition juridique francophone comme le nôtre, démontre l'intérêt de cette idée.

La proposition soumise à la Commission plaide pour la réorganisation du Conseil. Cette proposition rappelle la préoccupation principale d'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif. Elle est affirmée à l'article 125 de la Constitution. Cette indépendance a été recherchée jusqu'à présent dans la séparation organique et la spécialisation fonctionnelle de la Cour suprême, des cours et tribunaux qui exercent le pouvoir judiciaire avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

La Commission considère cependant que l'existence du pouvoir judiciaire implique, au-delà de l'indépendance organique et de la spécialité fonctionnelle, le renforcement des garanties assurant l'indépendance de la magistrature. Ce dernier aspect concerne au premier chef le Conseil supérieur de la magistrature auquel est attachée la garantie de cette indépendance.

Par ailleurs, en application des textes en vigueur, le Président de la République est membre de droit et préside le Conseil supérieur de la magistrature qui a vocation à l'assister dans sa mission de garant de l'indépendance de la justice. Par suite, le Conseil a un rattachement organique et budgétaire avec la Présidence de la République. Or, le principe de l'indépendance ne s'accommode pas de la présence, même symbolique du chef de l'Exécutif au Conseil supérieur de la magistrature, organe de discipline et garant de l'indépendance de la magistrature.

La Commission, fondée par cette recherche d'indépendance, cette quête d'efficacité du pouvoir judiciaire, et édifiée par des développements similaires récents dans plusieurs pays ayant la même tradition juridique que le Bénin, accueille favorablement l'idée de retirer le Président de la République du Conseil supérieur de la magistrature.

PROPOSITION

- 1- La Commission considère que l'indépendance de la justice s'entend de l'indépendance statutaire de ses acteurs, de l'indépendance organique et de l'indépendance financière des juridictions.*
- 2- La Commission est d'avis que le Président de la République ne siège plus au sein du Conseil supérieur de la magistrature et qu'il soit remplacé à la tête du Conseil par le Président de la Cour suprême.*
- 3- La Commission recommande la présence au sein du Conseil, du ministre en charge de la justice, avec voix délibérative.*
- 4- La Commission recommande une révision de la loi organique relative au Conseil pour réaménager sa composition et réarticuler ses missions en vue d'une indépendance pertinente du pouvoir judiciaire.*
- 5- La Commission est d'avis que le statut du ministre en charge de la justice soit aménagé, de sorte à renforcer l'indépendance de la justice.*
- 6- La Commission est également d'avis qu'il est nécessaire de procéder à la réforme du statut des magistrats du Parquet.*

Chapitre II : L'élection du président de la Cour suprême

Le mode de désignation du président de la Cour suprême est, en droit judiciaire privé, une préoccupation majeure. En droit béninois, depuis 1990, la question devenue récurrente, est de savoir comment et par quels moyens, il est possible d'accroître l'indépendance de la justice en agissant sur la Cour suprême ? Les réponses qui s'offrent au pouvoir constituant ou au législateur s'ordonnent autour du mode de désignation du président de la Cour suprême. Car, en tant que la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et des comptes, la Cour suprême est capable d'impacter tout l'appareil judiciaire.

Dans son étude, la Commission a relevé que le retrait du pouvoir de nomination des présidents de la Cour suprême au Président de la République participe du renforcement du pouvoir judiciaire. Ce retrait n'exclut pas que le Président de la République puisse prendre un décret pour nommer les présidents après leur désignation par le Conseil supérieur de la magistrature, comme il est proposé, suivant les modalités retenues par la loi.

A cet effet, la Commission s'est interrogée sur les **critères de candidature** et le **mode de désignation** aux fonctions de président de la Cour suprême. Les échanges ont permis de valider les propositions faites par le Président de la République. Seulement, la Commission appelle l'attention du Chef de l'Etat sur les précisions complémentaires et indispensables à la mise en œuvre de cette mesure. Elles sont relatives aux modalités de l'élection du président de la Cour. Celles-ci pourraient allier un système électif à une procédure d'audition. Cette combinaison de procédés offrirait **plusieurs avantages**. Le **premier** viserait à garantir la compétence des candidats aux fonctions de président de la Cour. Quant au **second**, il permettrait de veiller au respect des règles de préséance et d'éviter tout corporatisme.

Par ailleurs et au titre des précisions nécessitées par cette réforme, la Commission insiste sur la définition préalable de la notion de « pairs » appelés à prendre part à l'élection du président de la Cour. La notion de pairs pourrait être entendue comme étant la réunion en Assemblée générale des magistrats de l'ordre judiciaire.

Dès lors, il est apparu qu'en conservant en l'état, les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, en ce qu'il s'occupe uniquement de la discipline des magistrats, et à la condition que le président de la Cour suprême soit désigné par une procédure qui satisfasse aux conditions de compétence et de probité, la présidence de ce Conseil soit confiée au président de la Cour suprême.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis que le Président de la République ne nomme plus le Président de la Cour suprême.*
- 2- Elle en déduit que le Président de la Cour suprême est élu par les Magistrats en fonction dans l'ordre judiciaire réunis en Assemblée générale.*

Chapitre III : La création de la Cour des comptes

La création de la Cour des comptes a été plaidée par tous les comités d'experts. Il est donc une évidence que le consensus réalisé, se fonde en *premier lieu* sur la nécessité pour le Bénin de se conformer à ses engagements internationaux et en *second lieu*, sur les exigences de bonne gouvernance.

En effet, aux termes de l'article 5.6 du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), adopté par la Directive n°01/2009/CM/UEMOA en date du 27 mars 2009, « *Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre. Le programme et les méthodes de travail de la Cour des Comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif.* ».

Dès lors, l'institution de la Cour des comptes, comme une juridiction autonome, est considérée par la Commission comme une obligation de conformité à remplir par l'Etat béninois. Cependant, la Commission suggère que cette juridiction financière soit compétente, ***premièrement***, pour contrôler les comptes publics et l'activité des ordonnateurs de dépenses et comptables publics, ***deuxièmement***, pour contrôler la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'exercice de la surveillance des organes nationaux et communautaires et enfin ***troisièmement***, pour contrôler l'exécution du budget et l'audit de la gestion publique.

La Commission plaide pour que la Cour des comptes soit intégrée au pouvoir judiciaire. A cet effet, il importe de rappeler que le juge financier est à la fois un juge compétent pour statuer ***d'une part***, sur les comptes des comptables publics et généralement les finances publiques et ***d'autre part***, sur la responsabilité personnelle des comptables publics et des ordonnateurs le cas échéant.

D'ailleurs, la loi portant organisation judiciaire ainsi que le Code de procédure civile, commerciale, sociale et des comptes ont déjà pris en compte la création des chambres des comptes au niveau des Cours d'appel. C'est pour assurer cette cohérence que la Commission a retenu, en l'état, que le pouvoir judiciaire soit exercé par la Cour suprême, la Cour des comptes, la Haute cour de justice, les cours et tribunaux créés conformément à la Constitution.

En somme, la Commission reprend à son compte la recommandation faite par les commissions antérieures d'autonomiser la chambre des comptes de la Cour suprême en instituant une Cour des comptes. Elle recommande en sus que **d'une part**, les dispositions constitutionnelles qui l'organisent soient bien insérées dans le Titre IV consacré au pouvoir judiciaire et que **d'autre part**, l'aménagement de ce titre IV veille à préserver la préséance et l'ordre protocolaire qui sied à cette nouvelle juridiction.

PROPOSITION

- 1- *La Commission est d'avis que la création de la Cour des comptes est à la fois une exigence de bonne gouvernance et une obligation conventionnelle. Elle recommande qu'elle soit instituée dans la Constitution, à l'intérieur du titre consacré au pouvoir judiciaire et prenne rang après la Cour suprême.*
- 2- *La Commission est d'avis que le président de la Cour des Comptes est élu par les Magistrats en fonction dans les juridictions à compétence financière, réunis en Assemblée générale.*
- 3- *La Commission est d'avis que la mise en place de la Cour des comptes conduit à la réforme de la loi portant organisation judiciaire, en ce qui concerne les démembrements de ladite Cour.*
- 4- *La Commission est d'avis qu'il est envisageable de soumettre au Conseil supérieur de la magistrature la discipline des membres de la Cour des comptes, et par conséquent qu'il est nécessaire d'en tenir compte dans la composition du Conseil.*
- 5- *La Commission recommande que le principe de l'autonomie financière de la Cour soit affirmé au plan normatif et que les techniques et modalités appropriées soient aménagées pour le garantir et en assurer l'effectivité.*

Chapitre IV : La Haute cour de justice

Depuis la mise en œuvre de la Constitution du 11 décembre 1990, la Haute cour de justice est au centre de toutes les réflexions. Elle revient dans toutes les réformes, retient l'attention de tous les comités d'experts et la pertinence de son existence est constamment discutée, parfois combattue mais jamais remise en cause.

Le débat n'a pas échappé à la Commission. Comme tous les citoyens béninois, la Commission a été interpellée par le déphasage entre la clameur publique contre la corruption, les dénonciations de mauvaise gestion, les manquements manifestes aux hautes charges de l'Etat et l'impuissance de la juridiction.

En effet, l'inertie de la Haute cour de justice, apparue dans la pratique, inapte à répondre à l'obligation de réprimer la haute corruption par exemple, a souvent incité nombre de Béninois à recourir à des solutions extrêmes et radicales. *Certains* ont d'ailleurs déduit du bilan de la Haute cour de justice, qui en plus de deux décennies n'a pas réussi à appréhender le moindre responsable, qu'elle est une lourde machine. *Pour d'autres*, la Haute cour de justice est un tigre en papier, un organe budgétivore.

Il est vrai, pour diverses raisons, la Haute cour de justice n'est pas parvenue à remplir sa fonction initiale. Elle est impuissante devant la corruption des plus hautes autorités de l'Etat, et donne le sentiment d'être complice de l'impunité des plus hautes autorités au service de l'Etat. De ce fait, son inefficacité crée une certaine injustice entre les citoyens.

Toujours dans le même sens, l'organisation de la Haute cour de justice apparaît comme une entrave au respect du principe de séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. Car, comme on le sait, l'Assemblée nationale détient à la fois le droit d'autoriser la poursuite, de décider la mise en accusation et de participer

pour partie à la juridiction de jugement. Une telle organisation favorise l'immixtion du pouvoir législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. En ce sens, la Haute cour de justice, dans son organisation actuelle et avec les procédures qui caractérisent son fonctionnement, apparaît en déphasage avec les nouvelles tendances du droit judiciaire, réfractaires aux juridictions d'exception, aux privilèges de juridiction sauf en ce qui concerne les mineurs.

Ce bilan plaide en effet pour la suppression de la juridiction, et sa substitution par une juridiction *ad hoc*. Cette dernière connaîtrait alors des infractions commises par le Président de la République. Quant aux membres du gouvernement, ils deviendraient justiciables de droit commun suivant une procédure spéciale. Mais lorsque l'analyse du passif de la juridiction intègre les facteurs internes dont les règles de procédures applicables devant la Haute cour, l'on comprend que le procès légitime d'impuissance, d'inaptitude qui lui est fait, est davantage le fait d'éléments structurels que des personnalités chargées de l'animer. Pour être plus clair, en recherchant les causes de ce « bilan blanc », la Commission a relevé que l'impuissance de la juridiction est plutôt imputable à la composition de la juridiction et à la procédure telle qu'elle est organisée. Les deux verrous à l'action publique censés assurer la stabilité du pouvoir exécutif, ont paradoxalement contribué à l'enracinement de l'impunité. Ils ont constitué, dans la pratique, un obstacle au fonctionnement régulier de la Haute cour de justice.

En plus des facteurs de blocage déjà évoqués, la Commission a aussi noté que la composition de la Haute cour de justice peut constituer une entrave à la mise en œuvre effective des droits de la personne poursuivie à un procès juste et équitable. Celle-ci est faite *ès qualité*, et de ce fait, ne concourt pas toujours à l'exercice du droit à récusation. Il en va de même des moyens pouvant permettre d'évoquer toute suspicion légitime.

Au regard de ce diagnostic, **la Commission propose le maintien de la juridiction.** Mais elle **recommande d'abord**, de redéfinir le régime des immunités des gouvernants qui en bénéficient et **ensuite**, de réaménager en profondeur la procédure suivie devant elle dans le sens de sa simplification et de son allègement.

PROPOSITION

- 1- *La Commission convient que la Haute cour de justice ne peut, dans son état actuel, assurer une répression efficace des manquements graves imputables aux plus hautes autorités de l'Etat.*
- 2- *La Commission est d'avis que pour y remédier, on peut recourir à plusieurs solutions :*
 - *La première, la plus radicale, serait la suppression de la Haute cour de justice et son remplacement par une juridiction ad' hoc attributaire de la compétence pour les infractions commises par le Président de la République. Dans cette hypothèse, les membres du gouvernement pourraient être poursuivis devant les juridictions de droit commun.*
 - *La seconde, plus mesurée, serait le maintien de la Haute cour de justice, assortie de l'allègement des règles de procédure, de la modification de sa composition et de la redéfinition de ses attributions.*

Chapitre V : Le régime des immunités parlementaires

La question de l'efficacité de la Haute cour de justice est étroitement liée à celle du réexamen du régime de **l'immunité parlementaire**.

La problématique de l'immunité parlementaire (prévue à l'article 90 de la Constitution du 11 décembre 1990) met en conflit deux valeurs : la protection de l'élu (le député) et le droit du citoyen à la justice. L'analyse de l'article 90 et l'observation de la pratique politique révèlent la (sur)protection du député aux dépens du droit du citoyen à la justice, et à une justice équitable.

En considération de cette situation, la Commission, tout en ne reniant pas le principe de l'immunité parlementaire, au regard de l'honorabilité de la fonction parlementaire, souhaite un renforcement du droit du citoyen à une justice équitable. Elle garde à l'esprit que cette entreprise de rééquilibrage ne devrait pas tendre à la primauté d'un droit sur un autre.

La Commission a essayé de répondre à deux préoccupations.

La première. Elle est celle de savoir comment appréhender l'immunité parlementaire pour des faits répréhensibles antérieurs à l'élection du député. Sur cette question la Commission a estimé que l'immunité ne devrait pas être opposable.

La seconde. Elle est celle du régime de l'immunité parlementaire pour des faits répréhensibles survenus en cours de mandat. La commission estime que l'immunité parlementaire ne devrait pas être une entrave à l'ouverture ou au déclenchement de l'action publique. Sur la base de ces considérations, des propositions ont été formulées.

PROPOSITION

1- La Commission est d'avis que le régime de l'immunité parlementaire peut être allégé et l'effet suspensif de la prescription de l'action publique affirmé.

- 2- *La Commission recommande la suppression de l'alinéa dernier de l'article 90 de la Constitution qui dispose : « la détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée nationale le requiert par un vote à la majorité des deux tiers ».*
- 3- *La Commission recommande que les poursuites puissent être engagées sans demande de levée de l'immunité parlementaire lorsque l'Assemblée nationale n'est pas en session.*

Chapitre VI : Le rattachement de l'inspection des services judiciaires au Conseil supérieur de la magistrature

Il est apparu à la Commission, qu'il existe *plusieurs conceptions* de l'Inspection des services judiciaires en rapport avec le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice.

Suivant une *première conception*, il est nécessaire de maintenir le *statu quo* et de renforcer plutôt les capacités de cette inspection qui peine à fonctionner au lieu de la rattacher au Conseil supérieur de la magistrature et de priver le ministre de la justice de tout moyen de contrôle sur le personnel judiciaire.

Une *deuxième conception* limite les attributions et le rôle de l'Inspection des services judiciaires à la discipline des magistrats de sorte que son rattachement au ministre de la justice apparaît comme un obstacle à l'indépendance de la magistrature. La tutelle favoriserait, en effet, des comportements arbitraires de nature à attenter à l'égalité des magistrats devant la loi. Aussi, pour assurer l'efficacité de l'Inspection des services judiciaires, est-il jugé préférable qu'elle soit rattachée au Conseil supérieur de la magistrature.

Une *troisième conception* juge que l'Inspection des services judiciaires a vocation à contrôler l'ensemble de l'activité judiciaire. L'Inspection des services judiciaires ne devrait pas s'occuper uniquement de la poursuite disciplinaire des magistrats, mais de tous les dysfonctionnements dans les tribunaux et de l'activité judiciaire. Son rattachement au Conseil supérieur de la magistrature assurerait par la suite un contrôle direct et plus complet du fonctionnement du service public de la justice, la cohésion de la sanction ou de la réponse d'un Conseil supérieur de la justice qui garantirait l'indépendance de la justice voire en tant qu'institution, une certaine autonomie financière.

Ces deux dernières conceptions se rejoignent sur l'intérêt du rattachement de l'Inspection des services judiciaires à un organe supérieur, mais s'éloignent autant sur la dénomination, les attributions que sur l'organisation de cet organe.

Rappel a été ainsi fait, dans ce cadre, des discussions sur ce point de conflits d'attributions entre l'Inspection générale du ministère et l'Inspection des services judiciaires. Le rattachement de l'Inspection des services judiciaires au Conseil supérieur de la magistrature devrait permettre de régler ces conflits d'attributions.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis que le rattachement de l'Inspection générale des services judiciaires au Conseil supérieur de la magistrature peut être envisagé.*
- 2- La Commission recommande néanmoins que la mise en œuvre de cette proposition soit inscrite dans une réforme globale du pouvoir judiciaire. Elle comprendrait la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, une reconsidération du rôle du ministre de la justice au Conseil et enfin une nouvelle articulation des Inspections dans le secteur de la justice.*

TROISIEME PARTIE

RENFORCER LE SYSTEME PARTISAN

Il n'y a pas de démocratie sans élections et toute démocratie sans partis politiques est une illusion, un mirage. En effet, même si les élections ne constituent pas la panacée ou le seul référent en matière de démocratie, elles demeurent tout de même nécessaires pour son bon fonctionnement et son enracinement. Et les principaux acteurs, sinon les seuls, de la conquête et de l'exercice du pouvoir sont les partis politiques. En vertu des dispositions de l'article 6 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « *Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et de la laïcité de l'Etat* ».

Et pourtant les enseignements tirés des différentes élections organisées au Bénin inclinent à nuancer drastiquement la place des partis dans le système politique béninois. Leur emprise sur la vie politique est superficielle et leur influence dans les instances de gestion du pays résiduelle voire secondaire. L'impuissance des partis politiques, malgré les moyens constitutionnels et législatifs largement en leur faveur, est expliquée par la défiance des électeurs à leur égard.

Pour expliquer la désaffection des Béninois à l'égard des partis politiques, plusieurs pistes peuvent être explorées. Elles tiennent pour la plupart au système partisan dont les règles sont insuffisamment définies ou dévoyées par une pratique laxiste. Les analyses les plus affinées sur cette constance de notre vie politique pointent, à l'origine de cette défiance des électeurs plusieurs facteurs, dont la crise du système partisan. Un diagnostic plus resserré met directement en cause **d'abord**, une organisation personnelle et patrimoniale des partis politiques **ensuite**, un fonctionnement aléatoire et **enfin** un financement sauvage, clandestin et opaque.

C'est pour changer ce tableau, réconcilier les Béninois avec leurs leaders politiques et remettre les partis politiques au cœur de notre démocratie, qu'il a été proposé d'agir sur deux leviers. Le ***premier*** est celui du financement public des partis politiques et le ***second***, celui de la modernisation et de la stabilisation du code électoral.

Chapitre I : Assurer le financement public des partis politiques

Les résultats de l'examen du fonctionnement des partis politiques au Bénin sont pour le moins préoccupants. En effet, depuis la libéralisation de l'espace politique au Bénin, les mœurs politiques se sont considérablement dégradées. Cette désintégration de l'idéal partisan s'est manifestée *d'une part*, par l'atomisation du système partisan et *d'autre part*, par un financement sauvage.

D'abord, l'atomisation du système partisan. Plus de deux décennies de pratique politique ont généré des formes diverses de formation politique et livré sur la scène politique des catégories inattendues de dirigeants politiques. Opèrent depuis lors au Bénin et concourent au suffrage des Béninois, des partis fondamentalement ethno-régionaux, des alliances conjoncturelles, éphémères, des « *micros partis* », des « *demi partis* », des « *partis de groupe ethnique* », des « *partis de personnalité* », en somme, des particules fines.

L'organisation, lorsqu'il y en a une, et le fonctionnement entretiennent l'idée d'une patrimonialisation, mieux d'une privatisation de ces partis ainsi livrés aux plus offrants. Par ailleurs, la transhumance des cadres et dirigeants des partis a affaibli nombre d'entre eux. Elle a ruiné la plupart des grands partis, les a privés de plusieurs de leurs bras valides dont des élus et a fini par dégrader l'image du politique dans l'opinion. Ces éléments présents désormais dans le débat public, ont vraisemblablement brouillé l'image des partis politiques et contribué à creuser le fossé entre le citoyen-électeur et le politique-candidat.

Mais, malgré ce diagnostic, l'attention du constituant et du législateur a souvent peu été attirée sur la déshérence et l'isolement des partis béninois contraints à « *une vie informelle* ». Cette absence de statut institutionnel fiable a sans doute, alimenté et stabilisé des pratiques qui défient les règles de la comptabilité. Pour mieux saisir la gravité de la situation financière des partis béninois, il faut bien faire remarquer que le mécanisme de financement des partis au Bénin est hostile à la traçabilité et à la

transparence. Ce financement est sauvage et opaque. Mais on peut risquer d'avancer qu'il est assuré par les plus riches des militants, parfois par des dirigeants de pays étrangers et souvent par le fondateur du parti. Quant à la gestion financière, elle est aussi opaque, le budget inexistant, le bilan de fin d'exercice inexistant, le contrôle des dépenses de fonctionnement ou de campagne défailant etc.

La pièce ultime de la manifestation de l'échec de notre système partisan est présentée par l'impossibilité pour les dirigeants de partis de conquérir le pouvoir d'Etat au Bénin. En effet, aucun des six (6) scrutins présidentiels organisés depuis 1991 n'a consacré la victoire d'aucun des partis pourtant en lice. Depuis le 1^{er} scrutin présidentiel de mars 1991 jusqu'au dernier de mars 2016, les électeurs béninois ont toujours préféré des solutions non partisans et constamment, des projets de société portés par des hommes jugés au-dessus de la mêlée des partis. Aucun chef de parti politique n'a donc jamais été élu à la tête de l'Etat. Aucun homme politique n'a donc jamais eu la responsabilité de former le gouvernement et d'exercer le pouvoir exécutif. Au contraire, tous ont toujours été défaits dans les urnes ou, au mieux, n'ont compté parmi les vainqueurs qu'en accompagnant un mouvement « apolitique », une vague populaire.

Ces multiples handicaps ont ainsi tôt fait de contraindre de gré ou de force les formations politiques béninoises à renoncer à conquérir la totalité du pouvoir d'Etat. Ainsi, faute d'encadrement juridique pertinent, d'organisation appropriée et de ressources financières conséquentes, beaucoup parmi les plus dominants ont dû concéder le pouvoir aux acteurs à vocation non-politique pour n'en prendre qu'une portion congrue. S'en suit une mise à l'écart des partis dans la gestion de l'essentiel du pouvoir d'Etat.

Au regard de la confirmation de ces tendances lourdes et de l'accélération continue du déclin des partis politiques, la Commission reprend à son compte le diagnostic du Chef de l'Etat. Elle juge urgente toute initiative visant à rénover le système partisan et

à consolider le rôle primordial des partis politiques dans la gestion des affaires publiques.

Pour ce faire, la Commission estime que cette œuvre de consolidation peut être conduite au moyen de plusieurs mesures à l'endroit des partis politiques. Mais le financement public apparaît aux yeux de beaucoup comme un des axes capables d'accélérer l'assainissement du paysage politique. En conséquence, la Commission approuve la proposition faite par le Président de la République de « consacrer une allocation annuelle minimum de 0,5% des ressources propres de l'Etat à répartir entre les partis politiques représentatifs au prorata de leur poids électoral pondéré par la représentativité géographique ».

Cependant, la Commission considère qu'avant toute injection de fonds publics dans le fonctionnement des partis politiques, il serait judicieux de procéder au préalable à la rationalisation du système partisan dans son ensemble, et ce faisant, d'encadrer juridiquement les critères d'accès au financement public, sans toutefois occulter le financement privé.

De la sorte, la Commission a esquissé quelques critères dont 10% du suffrage exprimé national pour avoir accès au Parlement et des critères d'éligibilité au financement public à savoir :

- **20% du suffrage** exprimé ou du nombre total de députés au parlement pour être éligible pour le financement public ;
- avoir un siège fonctionnel dans au moins **2/3 des chefs-lieux des 12 départements** que compte le pays ;
- obtenir de députés dans au moins **1/3 des circonscriptions électorales**.

Ces critères sont de nature à favoriser les convergences idéologiques en vue d'aboutir à de grands ensembles.

Cet encadrement du financement public des partis politiques appelle celui du financement privé dont la traçabilité est nécessaire pour une plus grande transparence. La Commission suggère notamment que, pour des raisons de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures, le financement provenant d'Etats étrangers ou d'entreprises installées à l'étranger soit interdit.

Par ailleurs, l'analyse et la réforme du système partisan nécessitent la prise en compte de la Charte des partis politiques et du Statut de l'opposition, plus précisément les dispositions de ces textes qui pourraient être modifiées par l'effet de la prise en compte des propositions du Président de la République. Il s'agit notamment de confier à terme, le suivi de la vie des partis politiques à la CENA ; d'interdire et de sanctionner le nomadisme politique ; de mettre à la tête de l'opposition un chef et non plusieurs.

PROPOSITION

1- La Commission est d'avis qu'en l'état de la législation, il est nécessaire de procéder à l'apurement de la liste des partis politiques, de publier le rapport annuel sur le suivi de la vie des partis politiques par le ministère de l'intérieur (à terme par la CENA), en vue de la mise à jour prévue par la loi.

2- La Commission est d'avis que le mode de financement public des partis politiques peut être renforcé dans le sens de la transparence et de la pertinence.

En ce sens, la Commission recommande un financement qualitatif de l'Etat au profit des partis politiques, surtout un mécanisme incitatif au regroupement, à la représentativité nationale et à la prise en compte du genre. La Commission recommande que le financement privé des partis politiques soit également encadré en vue de sa transparence.

3- La Commission recommande que les réformes envisagées prennent en compte la prévention du nomadisme dans le cadre de l'exécution des mandats électifs.

Chapitre II : Moderniser et stabiliser le Code électoral

Le but ultime des partis politiques est la conquête et l'exercice du pouvoir. Ce but ne pourrait être atteint qu'au moyen des élections, dont les règles d'organisation et de déroulement sont contenues dans le Code électoral. De la qualité des élections, dépend fortement le basculement ou non d'un pays dans la violence, la crise, voire la guerre civile généralisée. Dès lors, la modernisation et la stabilisation du Code électoral assureraient la sécurité des opérations électorales et, par voie de conséquence, la sécurité et la quiétude des citoyens.

La Commission estime que la Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013, portant Code électoral en République du Bénin pourrait être améliorée. Cette amélioration, au-delà de la suppression du Comité d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) et le rattachement du Comité national de traitement (CNT) à la CENA, pourrait emprunter deux voies : d'abord la préparation du vote, ensuite, la proclamation des résultats et la gestion du contentieux.

En ce qui concerne la préparation du vote, la Commission suggère notamment la délimitation claire et rigoureuse des limites de tous les villages, arrondissements et communes du Bénin, la stabilisation du fichier électoral au moyen d'un fichier central d'état civil fiable et consolidé. Par ailleurs, la prise en compte de l'évolution démographique du pays est souhaitable dans le redimensionnement des circonscriptions électorales.

En ce qui concerne la proclamation des résultats et la gestion du contentieux, la Commission souhaite l'allègement des attributions de la Cour constitutionnelle qui pourrait se limiter au règlement du contentieux électoral et à la proclamation des résultats définitifs des élections législatives et présidentielles ; la proclamation provisoire reviendrait alors à la CENA. Il est également souhaitable d'envisager les

proclamations provisoires de résultats au niveau de chaque coordination d'arrondissement, en ce qui concerne les élections locales, communales et municipales, afin d'éviter les suspicions liées au transport sensible des matériels électoraux.

PROPOSITION

- 1- La Commission est d'avis que la réforme du Code électoral pourrait intégrer les critères et les conditions de sa modernisation et de sa stabilisation. Il s'agit de stabiliser le fichier électoral par l'état civil informatisé renforcé par la biométrie, d'engager le redécoupage des circonscriptions électorales, ainsi que des circonscriptions administratives, suivant le principe de l'équité.*
- 2- La Commission est d'avis qu'il serait pertinent d'éviter l'éclatement des missions et des structures instituées dans le cadre de l'organisation des élections. Cependant, elle recommande le détachement du pouvoir de proclamation des résultats provisoires de celui du règlement des contentieux.*

AUTRES PROPOSITIONS

Conformément à son mandat, après avoir achevé l'étude des propositions de réformes du Président de la République, la Commission a formulé quelques propositions et s'est en outre penchée sur plusieurs sujets qui présentent un intérêt évident.

PROPOSITION DE REVISION CONSTITUTIONNELLE

Aménager un délai relatif pour le 2^{ème} tour de l'élection présidentielle

Cette proposition vise à combler les lacunes constatées dans les dispositions de l'article 45 du fait que les candidats en lice pour le second tour du scrutin présidentiel ne disposent pas des 15 jours prévus pour battre campagne. L'article 45 de la Constitution du 11 décembre 1990 pourrait être aménagé de la manière suivante :

Ancien alinéa 1^{er} : sans changement

Alinéa 2 nouveau : « Le second tour a lieu le dimanche suivant le délai de 15 jours après la proclamation des résultats définitifs du premier tour par la Cour Constitutionnelle.

Les résultats provisoires du premier tour sont proclamés par la CENA au plus tard soixante douze heures après le jour du scrutin.

Les recours et les réclamations sont reçus par la Cour Constitutionnelle dans les cinq (05) jours suivants la proclamation des résultats provisoires par la CENA. Pour compter de cette date, la Cour Constitutionnelle dispose d'un délai de cinq (05) jours pour statuer sur tous les recours, réclamations et proclamer les résultats définitifs du premier tour ».

Viennent ensuite les anciens alinéas 2 et 3 sans changement.

Dernier alinéa nouveau : « en tout état de cause, le premier tour a lieu impérativement quatre vingt dix (90) jours avant la fin du mandat du président en cours ».

A l'issue des débats, **la Commission propose que l'article 45 soit aménagé dans le sens de l'engagement du processus électoral 90 jours avant la fin du mandat présidentiel, tout en étendant le régime des désistements à celui de l'empêchement et du décès.**

PROPOSITIONS DE REVISION INFRA CONSTITUTIONNELLE

Elles découlent des propositions de révision constitutionnelle formulées par le Président de la République et portent sur la charte des partis politiques, le statut de l'opposition et le code électoral.

Sur la Charte des partis politiques

L'essentiel des modifications vise à intégrer les critères de représentativité des partis politiques pour avoir accès au parlement et les critères à remplir par un parti pour être éligible au financement public.

En outre, le suivi des partis tel que prévu à l'article 16 de la charte est désormais confié à la CENA.

Enfin, les articles 6, 7, 10, 15, 18,35 et 37 sont revus dans le sens d'une amélioration et remise à jour des dispositions y contenues.

Sur le statut de l'opposition

Il est ici question d'apporter davantage de clarification sur le chef de l'opposition et les avantages auxquels il peut prétendre. Au regard de ces modifications, il n'y aura désormais qu'un seul Chef de l'opposition. Est considéré comme chef de l'opposition, le chef du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée Nationale et qui a fait la déclaration publique d'appartenance à l'opposition, comme le prévoient les textes en vigueur.

Conséquemment les articles 7, 10,14 et 15 du statut de l'opposition seront modifiés.

Sur le code électoral

- Stabiliser le fichier électoral en mettant en place un état civil fiable à travers un fichier central d'état civil consolidé.

A cette fin, il paraît urgent de :

- 1- Purger la liste électorale des personnes qui se sont fait enregistrer par témoignage (+ de 2.000.000).
- 2- Organiser à leur profit une révision spéciale de leur inscription. Il est souhaité à cet égard que :
 - Le gouvernement entreprenne à travers un recensement physique par le truchement d'une procédure spéciale d'établissement et de délivrance d'actes de naissance en vue de faciliter l'établissement de cartes d'identité biométriques.
 - La loi proscrit le témoignage après 2017. Il appert donc d'apurer absolument les 2.000.000 et plus de personnes qui se sont inscrites sur le fichier électoral avant le 31 décembre 2017.

- Revoir la taille des circonscriptions électorales, ainsi que l'affectation du nombre de députés par circonscription électorale pour prendre en considération l'évolution démographique que le pays a connue.
- Faire coïncider les élections législatives, communales, municipales et locales ou les élections législatives et présidentielles, aux fins de minorer les dépenses des consultations électorales.
- Faire passer la caution à payer pour toute candidature à l'élection présidentielle de 15.000.000 à 25.000.000 FCFA

SUJETS DE DISCUSSION

Sujet n°1 : Les conditions d'éligibilité du Président de la République

Elle porte sur la modification de l'article 44 de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le rejet des candidatures indépendantes, la question de la résidence sur le territoire national pendant un certain temps avant la date du dépôt de candidature et sur la question de la bi nationalité. Les avis ont été partagés au cours du débat sur ces questions.

- Certains commissaires proposent un réaménagement des dispositions de l'article 44 de la Constitution dans le sens d'y voir figurer des critères de résidence et de nationalité. Ils suggèrent que tout candidat à l'élection présidentielle renonce en cas de pluri nationalités aux autres nationalités et ce, 1 à 2 ans avant l'élection. Ils suggèrent en outre que tout candidat à l'élection présidentielle réside préalablement 1 ou 2 ans sur le territoire national et s'exprime dans l'une des langues nationales. Ils suggèrent enfin que sa candidature soit portée par un parti politique ou une alliance de partis représentés à l'Assemblée Nationale.

- D'autres commissaires ont en revanche soutenu le maintien du statu quo motivé par l'insignifiance supposée de la plus value de ces innovations ainsi que le caractère délicat de ces sujets.

Sujet n°2 : La constitutionnalisation de la CENA

L'objet de cette proposition n'est rien d'autre que la constitutionnalisation de la CENA. Une structure autonome chargée de mettre en œuvre les dispositions du code électoral en matière d'organisation des élections. Elle proclame les résultats définitifs des élections communales, municipales et locales, donne les grandes tendances des élections législatives et présidentielles.

Dans le cadre des réformes envisagées, elle acquiert de nouvelles attributions à savoir :

- Proclamer les résultats provisoires des élections législatives et présidentielles ;
- Assurer le suivi de la vie et du fonctionnement des partis politiques et produire un rapport annuel sur l'état du système partisan au Bénin ;
- Assurer le suivi et la mise à jour du fichier électoral et de la LEPI avec la suppression envisagée du COS-LEPI et le rattachement du Centre National de Traitement (CNT) à la CENA.

D'une structure ad hoc, la CENA est devenue depuis l'adoption du nouveau code électoral en 2013 une structure permanente, pérenne avec une composition paritaire majorité/opposition. Elle s'appuie dans son fonctionnement sur un Secrétariat Exécutif qui lui sert de véritable cellule technique.

A première vue, la constitutionnalisation de la CENA se justifie, non seulement du fait qu'elle n'est plus une structure ad hoc, mais aussi parce que ses attributions, dans la perspective des réformes envisagées, seront considérables. Mais pour certains commissaires, il faut encore du temps pour expérimenter et évaluer la nouvelle version pérenne de la CENA avant de s'engager dans sa constitutionnalisation. Tout

au plus, l'on peut la doter d'une loi organique pour régir son organisation et son fonctionnement.

A défaut d'un consensus sur la constitutionnalisation de la CENA, la Commission recommande que des solutions techniques soient recherchées en vue de rendre autonome sa gestion financière.

Sujet n°3 : L'ajustement du calendrier électoral

La question de l'alignement des élections législatives, communales, municipales et locales se pose en termes de rationalisation et de réduction des coûts des élections.

Si la Commission est unanime sur la nécessité de procéder au couplage de certaines élections, les avis sont partagés sur les combinaisons à opérer.

Pour les uns, manifestement les plus nombreux, il convient de coupler les élections législatives avec les élections communales, municipales et locales. Pour les autres, les élections communales, municipales et locales sont déjà couplées et il serait contreproductif de vouloir les coupler avec les élections législatives. D'où leur préférence pour le couplage des élections législatives et présidentielles. Dans un cas comme dans l'autre, il faudra procéder préalablement à l'allongement de la durée des mandats des députés. En conséquence, la Commission recommande que le gouvernement étudie les possibilités d'harmonisation de la durée des mandats électifs ainsi que le couplage de certaines élections.

Sujet n°4 : Rapport entre les Hautes juridictions

Il est ici question des relations entre la Cour Constitutionnelle et les organes du pouvoir judiciaire, notamment la Cour Suprême.

Les articles 124 et 131 de la Constitution prévoient que les décisions de la Cour constitutionnelle et celles de la Cour suprême ne sont pas susceptibles de recours.

Cependant, certaines décisions de la Cour Suprême ont été sanctionnées par la Cour constitutionnelle pour violation des droits humains. Par cette sanction, la Cour constitutionnelle a empêché l'exécution de la décision de la Cour suprême.

Pour se mettre à l'avenir à l'abri d'une telle situation, il convient de trouver un mécanisme adéquat qui garantisse le dialogue nécessaire entre les hautes juridictions.

La synthèse des débats est révélatrice de la complexité du sujet.

Certains commissaires proposent d'introduire à l'intérieur de l'article 124 de la Constitution une suprématie formelle de la Cour constitutionnelle sur les organes du pouvoir judiciaire dont les décisions pourront être soumises au contrôle de constitutionnalité lorsqu'elles statuent en matière des droits de l'homme. D'autres commissaires ont, en revanche, émis un avis contraire en soutenant que la suprématie ne peut être en état introduite dans la Constitution. D'autres enfin proposent que la prévention ou le règlement de ces conflits soient envisagés dans le cadre d'un dialogue institutionnel des juges ou d'une procédure adaptée qui préserve l'autorité de chacune des hautes juridictions.

Sujet n°5 : Institution d'un Conseil de défense et de sécurité et la création d'une justice militaire

Il est suggéré l'institution d'un Conseil de défense et de sécurité en remplacement du Conseil de défense prévu à l'article 62 de la Constitution du 11 décembre 1990. Un tel changement de terminologie et d'appellation entraînera également de profondes modifications dans la composition du Conseil.

Il est proposé par ailleurs la création d'une justice militaire afin de donner les moyens à notre pays de respecter ses engagements internationaux, à l'occasion de la participation des soldats béninois aux missions de maintien de paix en Afrique et ailleurs dans le monde.

Au cours des discussions, la commission s'est montrée très prudente parce qu'il s'agit avant tout de questions qui touchent au domaine militaire; un domaine très sensible s'il en est et où toutes les questions sont délicates.

La synthèse issue des débats est illustrative à cet égard. La Commission prend acte des propositions de réformes ci-dessus qui visent :

- Une reformulation terminologique des unités de défense et de sécurité ;
- Le remplacement du Conseil de défense par le Conseil de défense et de sécurité ;
- Et la création d'une justice militaire.

Elle recommande un examen approfondi des propositions à soumettre au Chef de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Sur le système partisan et le code électoral

La Commission, après examen approfondi du système partisan au Bénin, recommande au Président de la République de bien vouloir :

- Instruire le Ministre de l'Intérieur à l'effet de :
 - Procéder à l'apurement sans délai de la liste des partis politiques par application stricte des dispositions de la charte des partis;
 - Transférer cette compétence à la CENA au plus tard à la fin de la période transitoire indiquée dans la charte des partis pour la mise à jour ou la refondation des partis, qui est d'une durée de 2 à 3 ans.
- Faire prendre les dispositions idoines en vue de :
 - Apurer avant le 31 décembre 2017 la liste électorale des personnes qui se sont fait enregistrer par témoignage estimées à plus de 2 millions.
 - Finaliser la liste électorale.

Sur la situation des femmes aux plans politique, économique et social au Benin

- 1- Renforcer les dispositifs juridiques et institutionnels permettant de réduire les écarts entre les hommes et les femmes dans tous les domaines : éducation, santé, accès aux ressources de production.
- 2- Maintenir l'objectif minimal de 30% de femmes dans les postes de responsabilités et les postes de décisions.
- 3- Faire de la budgétisation basée sur le genre un instrument de développement intégré des populations.
- 4- Amender le code électoral pour permettre les candidatures indépendantes pour les élections communales et locales.
- 5- Renforcer l'Institut national des femmes (INF) pour en faire un réel outil pour la promotion des femmes avec en objectif, son institutionnalisation à l'horizon de 2020

CONCLUSION GENERALE

La Commission a travaillé avec cette conscience claire que, d'une manière ou d'une autre, les résultats de ses travaux impacteront l'avenir de la démocratie béninoise. Mieux, en raison de l'importance et de la nature des sujets soumis à son examen, elle était autant consciente que les résultats qui seraient issus de ses délibérations influenceront indubitablement le développement politique, économique et social de notre pays. Autant dire qu'elle avait pris dès le départ la pleine mesure de ses responsabilités. D'ailleurs, le Président de la République lui-même n'a pas perdu de vue les enjeux et les défis à relever par la Commission et c'est certainement la raison pour laquelle, il a mis un soin particulier dans sa composition.

Pendant un mois, se sont côtoyés dans une ambiance conviviale des représentants des forces vives de la nation notamment :

- des représentants des principales formations politiques ;
- d'anciens Présidents des hautes juridictions ;
- des praticiens du droit : des magistrats et des avocats ;
- d'anciens ministres, d'anciens députés et d'anciens maires ;
- des professeurs d'université, spécialistes de droit public, de droit privé et de science politique.

Ce florilège d'hommes et de femmes, représentatif des compétences et expertises disponibles au Bénin, a bénéficié de l'appui efficace d'une cellule technique qui a assuré et mis à sa disposition la documentation appropriée.

L'état des lieux a mis en relief les dysfonctionnements des mécanismes constitutionnels, l'inefficacité de certaines modalités institutionnelles et le déséquilibre

des institutions. Alors que la Constitution du 11 décembre 1990 a prévu des contre-pouvoirs pour tempérer l'hyper-puissance du Président de la République, il est constant de constater que, dans la pratique, la plupart des institutions constitutionnelles ne sont indépendantes que de nom. Elles dépendent dans leur organisation comme dans leur fonctionnement du bon vouloir du Président de la République, Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement.

Le pouvoir judiciaire résiste, non sans difficultés, en raison d'une part, du lien ombilical entre le Parquet et le ministère de la Justice et d'autre part, de la présence du Président de la République au sein du Conseil supérieur de la magistrature qu'il préside.

Quand au système partisan, il a montré toutes ses limites, pour diverses raisons dont en particulier la précarité des ressources financières, l'éthique politique et morale des leaders des partis politiques.

La Commission a donc partagé en tous points l'exactitude du diagnostic établi par le Président de la République, lequel diagnostic a dicté ses propositions de réformes. Car, la démocratie se réinvente au quotidien, elle n'est jamais achevée. L'ouvrage est constamment remis sur le métier et les améliorations qu'il nécessite sont proposées.

Au terme des travaux, la Commission a le sentiment du devoir accompli. Elle formule le vœu, à la différence des deux commissions qui l'ont précédée, que ses propositions de réformes prospèrent et aboutissent dans l'intérêt de notre pays et de sa démocratie en marche.

Enfin, la Commission est reconnaissante aux formations politiques, aux organisations de la société civile, aux responsables des centrales syndicales, aux associations des professionnelles des médias, aux ordres professionnels, aux chambres de commerce et d'agriculture, au patronat, aux personnalités politiques, aux centres de recherches, aux universitaires, aux juristes, aux sociologues, aux géographes, aux historiens, aux rois et

chefs traditionnels, aux dignitaires des religions traditionnelles pour l'intérêt qu'ils ont marqué à la question de la révision de la Constitution et pour la qualité de leurs contributions écrites ou non à ses travaux.

Le dossier des réformes n'est pas clos. Il est mis en route avec la ferme conviction que cette fois-ci sera la bonne.

ANNEXES

- 1- Avant-projet de loi de révision constitutionnelle
- 2- Le texte amendé de la Constitution
- 3- Projet d'exposé des motifs
- 4- Liste de quelques contributions
- 5- La liste de la documentation mobilisée