



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité – Justice – Travail

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

**COMMISSION NATIONALE TECHNIQUE CHARGÉE DES RÉFORMES  
POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES**

**PRESENTATION DU RAPPORT GÉNÉRAL**

**Frédéric Joël AÏVO**

*Professeur de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi  
Rapporteur Général de la Commission*

Monsieur le Président de la République,  
Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,  
Messieurs les Présidents des institutions de la République,  
Monsieur le Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République,  
Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Honorables Députés,  
Mesdames et Messieurs les Chefs de missions diplomatiques et consulaires,  
Mesdames et Messieurs les commissaires,  
Mesdames et Messieurs.

Le 04 septembre 1958, un grand homme d'Etat qui a marqué l'histoire politique de l'après guerre, défendant son projet de constitution disait ceci : *« C'est en un temps où il lui fallait se reformer ou se briser que notre peuple pour la première fois recourut à la république. [...] A force d'inconsistance et d'instabilité, quelles que fussent les intentions et souvent la valeur des hommes, le régime se trouva privé de l'autorité intérieure et de l'assurance extérieure sans laquelle elle ne pouvait agir. Il était inévitable que la paralysie de l'Etat entraîna une grave crise nationale et qu'aussitôt la république fut menacée d'effondrement ».*

Monsieur le Président de la République, votre analyse de la situation sociopolitique de notre pays, similaire à celle de cet homme d'Etat, même si le contexte politique n'est pas tout à fait le même, a conduit à la mise sur pieds de la commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles. Les experts que vous avez bien voulu réunir au sein de la Commission avaient à répondre à une question importante : Oui ou non, peut-on continuer à observer le modèle politique béninois comme une œuvre d'éternité, infaillible et insusceptible d'amendement ? Au terme d'échanges intenses, nourris, vifs mais féconds, au terme des trente (30) jours de travaux que vous nous avez impartis, la commission est parvenue à une réponse claire : notre modèle démocratique est un label, notre modèle est une fierté, une fierté pour nous-mêmes mais également une fierté pour les africains.

Seulement, le modèle de 1990 est quelque peu en crise. Crise de confiance du citoyen en l'Etat, crise de confiance du citoyen en les partis politiques, crise de confiance de la République en ses citoyens. Il s'agit comme vous pouvez le noter d'une crise de la démocratie béninoise qui manifeste de plus en plus des signes de relâchement dans ses rouages les plus cruciaux. Mais l'issue satisfaisante de l'élection présidentielle de mars 2016 a contribué à renforcer la légende du modèle démocratique du Bénin sur le continent africain et à sauver les apparences d'un système constitutionnel qui a pourtant, ces dernières années, donné des signes de fatigue.

Et c'est tout l'intérêt du travail que vous avez bien voulu confier à notre commission : celui de proposer les pistes de réforme susceptibles de consolider le régime et de redonner à notre pays sa fierté de laboratoire démocratique et de pionnier en ingénierie constitutionnelle.

Monsieur le Président de la République, dans le contexte de cette année électorale, rarement la commission n'a suscité autant d'interrogations et d'attentes. Les interrogations de nos compatriotes ont trait d'une part, au mandat de la

commission et d'autre part à la nature et à l'ampleur des réformes annoncées. Quant aux attentes, nos compatriotes susurrent sur les délibérations de nos travaux, sur l'ambiance de travail, sur la qualité du consensus obtenu ou pas sur les sujets majeurs soumis à la délibération de la Commission.

Depuis le mardi 14 juin 2016, la Commission a clôturé ses travaux. Il est donc possible à présent de vous en livrer l'économie générale. Mais, auparavant la commission voudrait par ma voix, saisir cette occasion pour esquisser quelques réponses aux interrogations suscitées par la réforme engagée et tenter de satisfaire les attentes légitimes de notre peuple.

### *Le mandat de la Commission*

Au préalable il me plaît de rappeler que la Commission a reçu mandat « *d'étudier et de proposer [...], les réformes politiques et institutionnelles visant à améliorer le modèle politique béninois conformément aux options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990* ». La mission de la Commission est donc claire. Elle consiste, suivant votre lettre de mission 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* ».

Il est apparu dès lors à la Commission qu'elle n'a pas été investie pour réaliser une refonte globale et intégrale de la Constitution. Elle n'a pas non plus été constituée pour parcourir dans les détails l'ensemble des dispositions organisant le régime politique. La commission n'a pas été missionnée pour proposer une solution à tous les problèmes révélés par les vingt-cinq (25) dernières années de l'histoire politique du Bénin. Pour finir, Monsieur le Président de la République, il nous est apparu logiquement clair que nous n'avons pas reçu mandat pour rédiger et proposer à notre pays une nouvelle constitution.

Toutefois, s'inspirant de votre discours, à l'occasion de la cérémonie d'installation de la Commission, prononcé le 6 mai 2016 ici même à la Présidence de la

République, la Commission a décidé de s'ouvrir aux forces vives de notre pays. Ainsi, au-delà de vos propositions, la Commission a accepté d'accueillir toutes nouvelles idées tendant à conforter les réformes envisagées.

### *L'ouverture aux forces vives*

Dans ce cadre, en raison du caractère inclusif du processus actuel et de votre volonté de rassembler autour de vos propositions le plus grand nombre de vos compatriotes, la Commission a décidé de s'ouvrir aux contributions des Béninois.

*Deux méthodes* ont permis de recueillir les contributions. Ce sont d'une part, *les auditions* et d'autre part, *les contributions écrites*.

*Les auditions* ont consisté à écouter diverses organisations et personnalités en séance plénière de la Commission. *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, des personnalités politiques, des représentants 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 de droit, des centres de recherche, des universitaires, des juristes, des sociologues, des géographes, des historiens, ainsi que des chefs traditionnels, des dignitaires religieux de diverses confessions etc.

Ces auditions ont permis d'échanger avec *plus de cinquante (50) groupes, personnalités ou experts*. *La Commission a consacré aux auditions, environ 1560 minutes, soit 26 heures d'écoute*.

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 des institutions. La Commission en a reçu plus d'une centaine. Elles ont porté en général sur la révision de la Constitution. Mais dans le détail, ces contributions ont abordé plusieurs centres d'intérêt.

Au total, le nombre, la pluralité et la qualité des contributions reçues par voie d'audition ou par écrit témoignent de l'engouement suscité par le projet de réforme et de l'intérêt qu'attachent nos compatriotes, toutes conditions socio-professionnelles confondues, à la question de la révision de la Constitution.

### *Les propositions proprement dites*

Dans le fond, la commission était appelée à répondre à trois questions précises. *D'abord*, celle de savoir comment et par quels moyens, il est possible de *rétablir l'équilibre positif et constructif des pouvoirs* ? *Ensuite*, par quelles mesures peut-on davantage *renforcer l'indépendance de la justice* et *enfin*, dernier axe de travail, sur quels levier agir pour *renforcer le système partisan et stabiliser le code électoral*.

Dans les approches qu'elle propose, la Commission a voulu être la plus pragmatique possible. En conséquence, ce rapport dresse une liste de propositions concrètes. Les propositions qui sont ici recensées 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

## **1<sup>er</sup> AXE : RETABLIR L'EQUILIBRE DES POUVOIRS**

Pour parvenir à faire rétablir l'équilibre des pouvoirs, la Commission propose d'agir sur plusieurs leviers. Les propositions de la Commission sur cette question abordent 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*.

**Sur le mandat du Président de la République :**

- 1- *La Commission prend acte des avantages du mandat unique.*
- 2- *Elle prend aussi acte des appréhensions liées à l'institution d'un mandat unique.*
- 3- *Elle 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- *Elle est également d'avis que les modalités actuelles d'un mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois pourraient être maintenues.*

### **Sur la loi organique sur le pouvoir exécutif**

- 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 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.*

### **Sur la Cour constitutionnelle**

- 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.*

### **Sur la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.**

- 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.*

## **2<sup>ème</sup> AXE : RENFORCER L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE**

Sur cette préoccupation, la commission appelle votre attention sur six (6) propositions.

### **Premièrement, sur la présidence du Conseil supérieur de la magistrature**

- 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 dans le sens du renforcement de leur indépendance.*

### **Deuxièmement, sur l'élection du président de la Cour suprême**

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.*

### **Troisièmement, sur la création de la Cour des comptes**

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.*

### **Quatrièmement, sur la Haute cour de justice**



- 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, assorti de l'allègement des règles de procédure, de la modification de sa composition et de la redéfinition de ses attributions.*

### **Cinquièmement, sur le régime des immunités parlementaires**

- 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.*

### **Sixièmement, sur le rattachement de l'inspection des services judiciaires au Conseil supérieur de la magistrature**

- 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.*

### **3<sup>ème</sup> AXE : RENFORCER LE SYSTEME PARTISAN**

*Monsieur le Président de la République,*

Le 3<sup>ème</sup> axes de nos travaux est articulé autour des réponses à vos propositions sur la modernisation de notre vie politique notamment le financement des partis politiques et la stabilisation du code électoral.

*Sur le financement public des partis politiques*

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. Sur cette base,

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.*

## *Sur la modernisation et la stabilisation du Code électoral*

- 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.*

### *Propos conclusifs*

Permettez-moi avant de m'éclipser, de rendre hommage, au nom du Bureau de la Commission et en votre présence, à nos aînés, aux plus anciens que vous avez choisis parmi nous. Leur expérience, leur clairvoyance, leur sagesse ont permis de parvenir aux résultats que nous présentons ce jour. En effet, pendant un mois, se sont côtoyés dans une ambiance conviviale, fraternelle :

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

Ce creuset d'hommes et de femmes, représentatif des opinions, des compétences et des expertises disponibles dans notre pays vous transmet, par ma voix ses remerciements. Dans sa diversité, la commission me charge de vous assurer et de

vous rassurer Monsieur le Président de la République, qu'elle a travaillé avec la conscience que, d'une manière ou d'une autre, les résultats de ses travaux impacteront l'avenir de notre démocratie. Mieux, en raison de l'importance et de la nature des sujets soumis à son examen, la commission était autant consciente que les résultats qui seraient issus de ses délibérations sont susceptibles d'influencer le développement politique, économique et social de notre pays.

Un séminaire international, a réuni le 16 juin dernier les meilleurs experts mondiaux à l'auditorium de la Ville de Paris. La question capitale au cœur de la réflexion des spécialistes venus d'Afrique, d'Europe et des Amériques était de savoir si l'on doit vivre avec les rats en milieu urbain ou leur déclarer la guerre. Le rapport des travaux parvenus à tous ceux qui sont préoccupés par notre cohabitation avec les mammifères mentionne que les experts étaient divisés sur la stratégie à adopter.

Monsieur le Président de la République, les experts que vous conviés à ce projet extrêmement sensible, passionnant et décisif pour l'avenir de notre pays, ces experts disais-je ne sont divisés ni sur le sens des réformes, ni sur la stratégie encore moins sur les orientations. J'ai l'honneur de vous informer que le rapport général dont je viens de vous présenter l'environnement proche et les grandes stations a été adopté à l'unanimité des membres de la Commission.

Je vous remercie de votre attention.

Palais de la Marina, le mardi 28 juin 2016.