

Vers un constitutionnalisme monolithique ?

Méditation sur la proposition de révision constitutionnelle au Bénin

Conaïde AKOUEDENOUDJE

Juriste, spécialiste en droits humains et démocratie

« Les belles architectures et constructions érigées pour le rayonnement de la démocratie en 1990 sont progressivement laissées à l'abandon, quand elles ne sont pas purement et simplement saccagées »¹.

Les constatations que le Professeur Théodore HOLO avait établies dans les années 2000, exigent aujourd'hui d'être reconnues dans leur inquiétante aggravation. Lesdites architectures sont désormais dans un état de délitement avancé. Qui ne voit pas, ici et là, l'instrumentalisation dont sont victimes les constitutions ? Qui ne voit pas la capture, aussi bien par les civils que par les militaires, des institutions au sein des États ? Qui ne s'interroge pas sur les connivences opaques entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, alors même que la séparation des pouvoirs est censée les régir ? Et qui ne voit pas la banalisation des révisions constitutionnelles « *en dépit de la rigidité* » affichée ?

Le Père de la Constitution béninoise², le Professeur Maurice AHANHANZO-GLELE avait observé un mouvement de « *va-et-vient entre rejets des acquis et retour aux acquis* »³. Aujourd'hui, il semble que le Bénin est sur le point d'offrir un exemple de ce phénomène dit de « rejet » de ses acquis les plus fondamentaux.⁴ Il faut en rappeler le contexte.

¹ Cf. Théodore HOLO, « Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : Régimes juridiques et systèmes politiques », Revue béninoise des Sciences Juridiques et Administratives, N° 16 2006, p. 31.

² Voir à ce propos : F. Joël AÏVO, « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélange en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé, Paris, L'Harmattan, p.35

³ Maurice AHANHANZO-GLÉLÈ, « La constitution ou loi fondamentale », Encyclopédie juridique de l'Afrique, T1, Abidjan, NEA, 1982, p. 33.

⁴ Il faut constater ici qu'il y a, depuis quelques années, un discours tendant à dire et faire dire dans l'opinion publique que les acquis des années 1990 seraient dépassés, que les réalités ne sont plus les mêmes, que le contexte a largement changé... et que sais-je encore ! C'est vrai, nous sommes plus nombreux qu'en 1990. Les réalités économiques ont nécessairement changé, avec l'accélérateur que constitue la mondialisation et les technologies numériques. De nouveaux foyers d'expression de notre société sont là et participent du changement. Je veux parler des médias numériques, je veux parler des réseaux sociaux, avec lesquels il est plus facile de se mobiliser. Alors oui, le contexte a changé. Mais avons-nous déjà changé notre manière de respirer ? Notre façon de faire des enfants a-t-elle déjà changée ? Notre besoin quotidien de nous nourrir était-il absent en 1990 ? Avons-nous aujourd'hui renoncé à notre volonté de dire librement ce que nous pensons ? Avons-nous renoncé à notre aspiration à la justice ? Nos corps et nos esprits ont-ils cessé de réclamer dignité et sécurité ? Quand avons-nous décidé que nous n'avons plus besoin d'un minimum de garantie pour notre santé ? Depuis quand avons-nous renoncé à la soif de savoir, consubstantielle à la construction d'un modèle sérieux d'éducation ? Et enfin, voulons-nous nous résoudre à considérer que nos espérances, en termes de dignité, de sécurité, de travail, de liberté et de justice sont désormais caduques ? Eh bien, rien n'a changé. A Chacun maintenant de tirer sa conclusion.

Le 31 octobre 2025 s'ouvrait au palais des gouverneurs à Porto-Novo, la dernière session ordinaire de la 9^e législature⁵ du Bénin. À cette occasion, et alors que personne ne s'y attendait, le Bloc républicain et l'Union Progressiste le Renouveau (UPR), les deux partis majoritaires soutenant les actions du gouvernement, ont introduit une proposition de loi modificative de la Constitution du 11 décembre 1990⁶. Cette proposition de révision, qui intervient après la toute première révision « *taillée sur mesure* »⁷ de 2019 s'inscrit dans un contexte politique particulier et hautement sensible. Trois éléments de contexte méritent attention.

Premièrement, c'est le rejet de la candidature de l'opposition⁸ à l'élection présidentielle d'avril 2026.⁹ Deuxièmement, à l'ouverture de la session ordinaire, six députés de l'opposition ont démissionné du groupe parlementaire « Les Démocrates ». En conséquence, dans l'hypothèse où ces derniers s'aligneraient derrière les propositions de la majorité présidentielle, toutes les conditions¹⁰ semblent remplies pour mener une réforme de la constitution, sans obstacle, et sans qu'il ne soit besoin de recourir à un referendum. Troisièmement, et il n'y a pas de doute que ce soit le plus important, on note qu'une telle proposition de révision n'a fait l'objet d'aucun débat public sur son opportunité, sur la pertinence ou non des prévisions, encore moins, sur les motivations d'une telle entreprise. Et pourtant, nous avons dit que la Constitution¹¹ est « *un acte fondateur par lequel une société se constitue une identité et décide de l'ordre sociétal voulu* »¹²,

⁵ Pour rappel, cette 9^e législature est une législature de transition dont le mandat, à la suite de la révision de la Constitution en 2019, a été écourté. Le mandat aura, exceptionnellement durée trois années. <https://droit-et-politique-en-afrique.info/loi-du-7-novembre-2019-de-revision-de-la-constitution-du-11-decembre-1990>

⁶ L'exposé des motifs et le texte de la proposition de loi constitutionnelle sont en ligne sur DROIT et POLITIQUE en AFRIQUE <https://droit-et-politique-en-afrique.info/vers-la-constitution-talon-la-proposition-de-loi-constitutionnelle-du-31-octobre-2025>

⁷ Hilaire AKEREKORO, « Réflexions critiques sur la première révision (loi du 7 novembre 2019) de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 », Revue de la recherche juridique, 2021, en ligne : <https://doi.org/10.3917/rjj.191.0599>

⁸ Ici, opposition est au singulier pour une seule raison : nous considérons que même si le parti FCBE s'identifie comme un parti de l'opposition, le fait d'avoir signer un accord de gouvernance avec les partis de la mouvance présidentielle permet de relativiser sa position. En effet, il ressort des propos des responsables de ces partis que l'objectif de l'accord de gouvernance signé est de pouvoir travailler ensemble, gouverner ensemble, au lendemain des élections. Il est même précisé que l'une des conditions fondamentales, c'est que ce parti s'engage à ne pas militer en faveur d'une remise en cause des acquis du gouvernement du président Patrice TALON en matière de développement et de réforme politique.

⁹ Cette candidature rejetée par la Commission électorale nationale autonome a été confirmée par la Cour constitutionnelle dans sa décision EP25-007 du 27 octobre 2025.

¹⁰ La Constitution prévoit en son article 155 que « La révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, **sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.** ». Ceci fait suite évidemment à l'affranchissement des ¾ des membres du parlement exigées par l'article 154 de la Constitution pour la prise en considération. Dans le cas d'espèce, il convient de revenir que d'une part, la majorité présidentielle, porteuse de la proposition dispose des 3/4, soit 81 députés, et d'autre part que les 4/5 seraient réunis si les 6 députés de l'opposition, démissionnaire, s'associent à la proposition de révision.

¹¹ La Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 09-016 du 19 février 2009, souligne « Que la Constitution, norme fondatrice de l'État, ne se réduit pas à la détermination des règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'État ; qu'elle met toujours en œuvre une certaine idée de droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; qu'elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'État. ; que le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un État de droit et de démocratie pluraliste ».

¹² Conseil constitutionnel français, en ligne, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/qu-est-ce-que-la-constitution-a-quoi-sert-elle> (consulté le 02 novembre 2025)

un « *Pacte de tous envers tous* »¹³. C'est d'ailleurs en vertu de cela que la Constitution « *n'est plus laissée à la merci des gouvernants* »¹⁴. Le Professeur Paterné MAMBO la compare à une femme mariée dont l'époux ne tolère pas l'adultère¹⁵, même si la passivité des citoyens que l'on observe face au retour de la « *fabrication unilatérale de la Constitution* », peut relativiser cette jalousie du peuple époux de la Constitution.

Revenant aux prévisions de la proposition de modification de la Constitution béninoise, il faut y voir deux éléments structurants : la mise en place d'une trêve politique¹⁶, qui suspendrait au sommet de la hiérarchie des normes, la confrontation traditionnelle entre majorité et opposition, et la création du Sénat¹⁷, envisagé dans l'exposé des motifs pour « rapprocher voire arbitrer les options politiques divergentes, au profit de l'action publique efficace et consensuelle »¹⁸, mais aussi pour jouer un important rôle législatif.¹⁹ Les autres dispositions, qui participent de cette

¹³ Peter HÄBERLE, *L'État constitutionnel*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix Marseille, 2004, p. 21

¹⁴ Paterné MAMBO, « La fabrique des constitutions en Afrique », dans *Le citoyen, Etude en l'honneur de la 5e mandature présidée par le Pr Théodore HOLO*, p. 91

¹⁵ Idem

¹⁶ Article 5-1 proposé : « A l'élection du Président de la République, les activités politiques des partis politiques et des corps de la Nation doivent converger au renforcement de l'action politique du Gouvernement jusqu'à l'année précédant la prochaine année électorale.

Au cours de cette période de trêve des activités de compétition politique, l'activité des partis politiques ne doit pas compromettre l'action politique du président de la République et du Pouvoir exécutif. L'animation du débat politique à finalité compétitive est suspendue. L'activité politique doit être contributive et concourir au succès de l'action politique mise en œuvre par la majorité en charge de la direction de l'État.

Le Sénat veille au respect des dispositions du présent article. »

¹⁷ Le Sénat concourt à garantir la sauvegarde et le renforcement des acquis du développement de la Nation, de la défense du territoire et de la sécurité publique. À ce titre il veille à la stabilité politique, la continuité de l'État et la paix de la Nation.

Le Sénat assure la promotion des mœurs politiques conformes à la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État et de la Nation, de l'Unité et de la Cohésion nationale, du développement durable et de la paix sociale.

Le Sénat veille à renforcer les libertés publiques, la qualité de la gestion des biens publics, l'unité et la concorde nationale en vue du développement humain et complet durable.

En matière législative, il délibère, a priori, tout projet ou proposition de loi à caractère politique, notamment lorsque les projets ou propositions de loi intéressent la dévolution ou l'organisation du pouvoir d'État, les finances publiques, la sécurité intérieure et la défense du territoire.

Il peut, alors même que le président de la République n'a pas usé de ce pouvoir, solliciter une seconde lecture de toute loi votée à l'Assemblée nationale.

Lorsque, à sa demande de seconde lecture d'une loi, l'Assemblée nationale écarte les observations du Président de la République, le Sénat est saisi en lecture définitive.

Le Sénat siège à Cotonou.

Il dispose d'une administration et organise son fonctionnement conformément à un règlement intérieur. »

¹⁸ Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de modification de la Constitution

¹⁹ Article 113-1 (création) : Le Sénat concourt à garantir la sauvegarde et le renforcement des acquis du développement de la Nation, de la défense du territoire et de la sécurité publique. À ce titre il veille à la stabilité politique, la continuité de l'État et la paix de la Nation.

Le Sénat assure la promotion des mœurs politiques conformes à la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État et de la Nation, de l'Unité et de la Cohésion nationale, du développement durable et de la paix sociale.

Le Sénat veille à renforcer les libertés publiques, la qualité de la gestion des biens publics, l'unité et la concorde nationale en vue du développement humain et complet durable.

En matière législative, il délibère, a priori, tout projet ou proposition de loi à caractère politique, notamment lorsque les projets ou propositions de loi intéressent la dévolution ou l'organisation du pouvoir d'État, les finances publiques, la sécurité intérieure et la défense du territoire.

philosophie globale, sont en lien avec le droit de propriété et la prestation de serment du Président de la République.

Au moment de proposer cette analyse, on se pose une question fort simple : quelle lecture peut-on faire d'une telle proposition de révision de la Constitution ?

Pour rassurer les uns et les autres, il faut dire que le problème ici, ce n'est point la question de la révision de la Constitution en tant que telle. La Constitution est appelée à s'adapter aux aspirations du peuple. Elle n'est donc pas faite pour être un fétiche, encore que même les fétiches sous certaines conditions acceptent d'être déplacés, d'être nourris. Le doyen Rivero disait justement à ce propos que les Constitutions « à la différence des satellites, demeurent rarement sur l'orbite où leur créateur avait entendu les placer »²⁰. Ce qui importe, à chaque fois, et qu'il ne faut jamais se lasser de discuter, c'est la motivation, la pertinence, la plus-value qu'un projet ou proposition de révision de la loi fondamentale apporte ou non à la société. Voilà ce qui doit nous intéresser.

Et partant de ce point, au-delà des motifs exposés par les promoteurs de la proposition de révision objet de la présente méditation, il faut lire que c'est la philosophie même du constitutionnalisme béninois qui se trouve questionnée. Ce qui se joue avec une telle banalité, c'est précisément la relecture de notre pacte de 1990. Si en 1990, ce texte a été pensé comme une digue contre toute tentation hégémonique, un outil d'équilibrage des pouvoirs, un instrument de protection des droits et libertés, dont le pluralisme en premier, on observe trente-cinq ans plus tard, une dynamique de rupture et de récupération des idées fondamentales originelles.

En vérité, tout indique que nous sommes face à une entreprise de « déprédation » du constitutionnalisme libéral **(I)** instaurée en 1990, avec son remplacement par une reconfiguration oligarchique du pouvoir d'État **(II)**.

I – Une « déprédation » du constitutionnalisme libéral

En 1990, qu'ils soient venus de Tounkountouna ou de Savalou, d'Avrankou ou de Comè, les délégués à la conférence nationale étaient d'accord, pour dire que « le pouvoir ne peut plus être

²⁰ Jean RIVERO, « Fin de l'absolutisme », *Pouvoirs*, n° 13, 1991, p.5.

confisqué par quelques-uns pour l'écrasement des autres»²¹. Contrairement à cet idéal, la proposition de révision de la Constitution introduite ce 31 octobre 2025 vise l'instauration d'une trêve politique (A) et la mise sous tutelle de la société politique toute entière (B).

A. La trêve politique : un oxymore constitutionnel

Article 5-1 (création) : À l'élection du Président de la République, les activités politiques des partis politiques et des corps de la Nation doivent converger au renforcement de l'action politique du Gouvernement jusqu'à l'année précédant la prochaine année électorale.

Au cours de cette période de trêve des activités de compétition politique, l'activité des partis politiques ne doit pas compromettre l'action politique du président de la République et du Pouvoir exécutif. L'animation du débat politique à finalité compétitive est suspendue. L'activité politique doit être contributive et concourir au succès de l'action politique mise en œuvre par la majorité en charge de la direction de l'État.

Le Sénat veille au respect des dispositions du présent article.

Ces propositions constituent une forme inédite de recomposition du paysage politique pluraliste instituée depuis 1990 au Bénin. Il y a une volonté d'ériger en principe constitutionnel, une certaine verticalité de la société politique avec une injonction aux acteurs de la vie politique d'avoir à suspendre toute action compétitive au profit d'une contribution solidaire à la réussite de l'action gouvernementale. Et ceci, peu importe si elle correspond ou non aux paradigmes politiques qui président à l'engagement des uns et des autres, et peu importe s'ils sont d'accord ou non.

Cette trêve politique proposée est configurée en partie par une philosophie globale de type développementaliste.

En effet, dans une interview accordée en 2020 à Jeune Afrique, le Président Patrice TALON disait ceci : « il fallait bien mettre un terme à une forme de perversion de la démocratie,

²¹ Albert TEVOEDJRE, Discours de clôture de la conférence des forces vives de la Nation, 28 février 1990, en ligne <https://ubumtu.org/wp-content/uploads/2025/10/Rapport-generale-de-la-conference-nationale-des-forces-vices-de-la-Nation.pdf> (consulté le 1^{er} novembre 2025).

totale­ment antinomi­que avec le dé­velop­pe­ment é­co­no­mi­que et com­mu­nau­taire. La dé­mo­cra­tie doit être au ser­vice du dé­velop­pe­ment et non pas un frein. Ce qui tue nos pays, c'est la mau­vaise gou­ver­nance poli­ti­que. Il fal­lait la pur­ger »²². Plus ré­cem­ment, en 2022, dans une opé­ra­tion sé­duc­tion de­vant le pa­tronat fran­çais, il sou­te­nait qu'il n'avait pas « l'ambition d'avoir une ex­pres­sion dé­mo­cra­ti­que iden­ti­que à la France ». Qu'est-ce donc une ex­pres­sion dé­mo­cra­ti­que à la fran­çaise ? Et en quoi con­sis­te­rait une dé­mo­cra­tie à la bé­ni­noise ? Le Prési­dent lui-même donne des élé­ments de ré­ponse à ces ques­tions. Pour lui, le Bénin est « un pays en con­struc­tion » dans lequel, pré­ten­dument « vous avez besoin d'une ré­gle­men­ta­tion forte, vous avez besoin que des gens res­pectent la loi et soient dis­ci­pli­nés ». C'est pour­quoi il assume faire des dé­clarations comme celles-ci : « nous avons totale­ment dérégulé le monde du travail », « nous avons entrepris des ré­formes difficiles », « c'est vrai, c'est un recul par rapport aux acquis dé­mo­cra­ti­ques », « c'est quelque chose que j'évoque avec peine, mais souvent avec fierté aussi ». Ces propos du Prési­dent ont été tenus à la même occasion, de­vant les entre­preneurs fran­çais.²³ Il s'agit donc de moins garantir les droits individuels et politiques que les droits économiques et sociaux.

On peut également noter que cette philosophie développementaliste est aussi au cœur de l'action gouvernementale ces dix dernières années. C'est pourquoi il y a un projet de refondation du rapport entre la démocratie, les performances économiques et le développement. L'article 5-1 proposée procède donc d'une conception instrumentale du droit constitutionnel qui découle de la philosophie précédemment présentée. Il s'agit de faire de la norme fondamentale, non plus une limite posée au pouvoir, mais un outil de gouvernance, un outil de discipline, capable de promouvoir la négation du pluralisme duquel jailli le débat, la confrontation politique, et, à entendre la proposition, l'inefficacité. En conséquence, il n'y aurait d'animation de la vie politique que pour « concourir au succès de l'action politique mise en œuvre par la majorité en charge de la direction de l'État ».

À ce propos, il convient de s'en tenir aux propos du Professeur Joseph DJOGBENOU²⁴ :

« Cette thèse dite développementaliste n'a surtout rien développé. Elle a plutôt tout détruit dans le silence et la souffrance. (...) On a vu, au

²² Jeune Afrique, Patrice Talon : « J'ai pris le risque d'être impopulaire », en ligne <https://www.jeuneafrique.com/mag/1049398/politique/benin-patrice-talon-jai-pris-le-risque-detre-impopulaire/> (consulté le 02 novembre 2025)

²³ La Nouvelle tribune, Démocratie béninoise : les aveux de Patrice Talon face aux entrepreneurs français, en ligne <https://lanouvelletribune.info/2022/08/democratie-beninoise-les-aveux-de-patrice-talon-face-aux-entrepreneurs-francais-video/> (consulté le 02 novembre 2025)

²⁴ Le Professeur est aujourd'hui Président de l'un des partis porteurs de la proposition : l'Union Progressiste le Renouveau.

gré des voyages dans les États de l'Asie du Sud-Est, les autorités gouvernementales célébrer les régimes politiques qui ont produit le développement constaté. On les a vus surtout soutenir que des décennies de célébration des droits civils et politiques n'ont pas augmenté le niveau de vie économique du Bénin. Certains ont même articulé qu'il fallait mettre entre parenthèses la démocratie libérale afin que le Bénin avançât au plan socio-économique. Si la leçon du printemps arabe a rendu discrets les thuriféraires du régime sur ce terrain, la révision de la Constitution agrège leurs vues dans le texte proposé. Or, c'est une leçon de l'histoire que nul ne peut épanouir un être humain en le privant de ces droits. »²⁵

Ces propos du professeur remontent à 2012, alors que le Président BONI YAYI tentait une révision de la Constitution. Aujourd'hui encore, et alors que l'auteur de ces propos se trouve être le chef de l'une des formations politiques ayant proposé cette modification, le même débat revient. Chacun est libre de tirer les conclusions qui s'imposent.

Par ailleurs, pourquoi avons-nous estimé que la trêve politique proposée est un oxymore constitutionnel ? Pour la simple raison qu'elle propose de consacrer, dans le texte constitutionnel, la négation des fondements propres à la Constitution. D'abord au plan formel, le préambule de la Constitution dispose : « ... *Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un État de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques... sont garantis et protégés...* »²⁶. Cette sacralisation de la démocratie pluraliste secrétée par le consensus de 1990 et son élévation au rang de principe cardinal se retrouvent non seulement dans le texte de la Constitution²⁷, mais aussi dans des rappels et confirmations faits à maintes reprises par le juge constitutionnel²⁸. Cet

²⁵ Joseph DJOGBENOU, « Les 10 raisons pour ne pas réviser la constitution », en ligne : <https://actudubenin.over-blog.com/article-joseph-djogbenou-les-10-raisons-pour-ne-pas-reviser-la-constitution-103187664.html>

²⁶ Extrait du préambule de la Constitution du Bénin.

²⁷ Article 2 : « La République du Bénin est une et indivisible, laïque et **démocratique**. Son principe est : **le Gouvernement du Peuple par le Peuple et pour le Peuple**. » ; Article 3 : « La Souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, **aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice**. La Souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi suprême de l'État... » ; Article 23 : « Toute personne a droit à **la liberté** de pensée, de conscience, de religion, de culte, **d'opinion et d'expression** dans le respect de l'ordre établi par la loi et les règlements. » ; article 25 : « l'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, ... **la liberté d'association**... » ; Article 79 : « Le Parlement est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de député. **Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du Gouvernement**. »

²⁸ Décisions DCC 01-083 du 27 août 2001 ; DCC 06-074 du 08 juillet 2006 ; DCC 09-016 du 19 février 2009 ; et DCC 17-262 du 12 décembre 2017

idéal affirmé par le peuple en 1990 et sans cesse réaffirmé par le gardien de sa volonté ultime se trouve contrarié dans la proposition de révision de la Constitution.

Il s'ensuit une mise sous tutelle de la société politique, dont le résultat, sans aucun doute, sera une totalisation du pouvoir.

B- La mise sous tutelle de la société politique : pour un pouvoir totalisant ?

Dans le cadre d'un panel organisé par le think tank WATHI en 2024, le politologue Expédit Ologou faisait l'observation, dans le paysage politique béninois, de la prévalence d'une philosophie globale du pouvoir dont les ressorts se trouvent dans la capture et la récupération du politique par un ou quelques acteurs dominants. *« Cette capture se manifeste en particulier par un effet d'entre soi savamment entretenu, où les acteurs ne cessent de se côtoyer et d'échanger leurs places par le jeu des portes tournantes (...) Une symbiose organisée qui contribue à la confusion croissante entre intérêt public et intérêts privés. »*²⁹

Voilà pourquoi il ne faut pas prendre isolément les prévisions de la proposition de modification. En effet, le mécanisme de capture et de récupération du politique a été amorcé depuis au moins l'engagement des réformes politiques, a été prolongé par la création d'un environnement juridique prêt à maîtriser le jeu des acteurs³⁰, et s'élargit désormais à la fermeture du débat démocratique lui-même. La proposition de modification vise donc, en filigrane, la légitimation constitutionnelle des nombreuses mesures, antérieures, actuelles ou à venir, de restrictions de l'espace civique et politique.

En lisant cette proposition de révision de la constitution, il faut encore revoir l'idée de « *réforme du système partisan* », contester le contrôle de la société civile et la répression de la liberté de presse, sans s'y limiter évidemment.

Sur le premier élément, on note une rationalisation extrême et une perversion grandissante du système partisan après sa réforme³¹. L'augmentation en 2024 des différents seuils (15 % de parrainages pour l'élection présidentielle, 20 % des suffrages valablement exprimés dans chacune des circonscriptions électorales législatives, pour prétendre à la répartition des sièges

²⁹ Observatoire des multinationales, <https://multinationales.org/fr/mot/lobbying-et-influence>

³⁰ Y compris ceux de la société civile.

³¹ Les réformes ont porté sur la charte des partis politiques, la loi sur le financement public des partis politiques, le code électoral, ou encore la loi sur le statut de l'opposition

en l'absence d'accord de gouvernance)³² et leurs effets dans la pratique nous en donnent des indices.

L'article 5-1 de la proposition de révision parachève cette entreprise en imposant aux partis politiques, une convergence obligatoire autour de l'action gouvernementale, jusqu'à l'année précédant la prochaine échéance électorale. Et ceci dans un contexte d'organisation des élections générales au cours d'une année, la conséquence visible étant de priver le peuple de tout moyen de valider ou de sanctionner un gouvernement en lui accordant ou non une majorité à l'assemblée nationale lors d'une élection qui intervient pendant le mandat.

Sur le deuxième élément, il faut rappeler la promulgation en date du 22 juillet 2025 de la loi n° 2025-19 relative aux associations et fondations en République du Bénin³³. Cette loi dispose en son article 50 qu'il est « *interdit à toute association, dans ses activités, de prendre des positions politiques* ». Ceci est sanctionné par « *un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende d'un million (1 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement* ». En effet, il est difficile d'imaginer une société civile dans laquelle il est interdit de prendre des positions politiques.

Le Professeur Babacar Gueye, dans sa célèbre étude sur les succès et les résistances de la démocratie, inscrivait ceci, au titre des succès : « *Ces associations se sont affirmées dans les années 1990 par leur opposition aux pouvoirs autoritaires. Grâce à une remarquable pression, les syndicats, la presse, les associations de droits de l'homme ont contraint les pouvoirs politiques, les régimes autoritaires africains à engager des réformes constitutionnelles visant à instaurer la démocratie pluraliste. Il en fut ainsi au Bénin (...)* »³⁴. Comment imaginer des associations reconnues pour la spécificité de leur travail liée aux droits civils et politiques, évoluer dans un tel cadre légal ? Comment envisager désormais le travail de ces associations, syndicats et autres, dont l'objectif est de contribuer par l'analyse critique des politiques publiques ? Que feront désormais les *think tanks*, qui portent dans leur essence même, l'idée d'analyse, de critique et de proposition de solution ? Partant, on peut se demander, qu'est-ce qu'une position politique, finalement ?

³² Articles 146 nouveau et suivants du code électoral, issus de la loi du 15 mars 2024 <https://droit-et-politique-en-afrique.info/loi-du-15-mars-2024-modifiant-et-completant-le-code-electoral-du-benin>

³³ Consultable sur DROIT et POLITIQUE en AFRIQUE <https://droit-et-politique-en-afrique.info/loi-du-22-juillet-2025-relative-aux-associations-et-fondations-en-republique-du-benin>

³⁴ Babacar GUËYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », Pouvoirs n° 129, 2009, p.5-26, <https://revue-pouvoirs.fr/la-democratie-en-afrique-succes-et/>

Le troisième et dernier élément, c'est la question de la liberté de presse. Que ce soit les organes de traités des Nations Unies, l'examen périodique universel³⁵, ou encore les rapports des ONGs, tout concourt à dire aujourd'hui que le code du numérique, tel qu'il est, limite plus qu'il ne favorise la liberté de presse au Bénin.

L'ensemble de ces éléments permettent de constater que si cette révision passe, ce sera pour couronner toutes les manœuvres de fermeture de l'espace civique installée préalablement à une telle révision.

Par ailleurs, on se doit de regarder aussi de près ce que présage la montée en puissance d'une nouvelle institution, le sénat, dans une telle entreprise de révision de la Constitution.

II – Une reconfiguration oligarchique du pouvoir d'État

De toute l'histoire politique et constitutionnelle du Bénin, l'idée d'un parlement bicaméral n'a jamais été propulsée sur la scène publique. Aujourd'hui, pour partager le pouvoir législatif avec l'assemblée nationale et pour d'autres raisons, il est proposé une nouvelle institution : le Sénat. Une analyse de son positionnement permet de faire deux constats. D'abord, ce serait le nouveau centre de gravité du pouvoir d'État (A). Ensuite, la proposition porte les symptômes d'une oligarchie constitutionnalisée en gestation (B).

A. Le Sénat comme nouveau centre de gravité du pouvoir d'État

Il est proposé la création d'un Sénat. L'article 113-1 proposé fait une longue liste de prérogatives dont cette institution pourrait jouir, parfois en concurrence avec les institutions constituées. La proposition lui confère à la fois des compétences politiques³⁶, morales³⁷ et législatives³⁸. Lorsque sur le plan politique par exemple, il est fait gardien de ce qui est appelé

³⁵ Le Bénin a « noté » les recommandations concernant le Code du numérique dans le cadre du dernier examen périodique universel.

³⁶ Le Sénat concourt à garantir la sauvegarde et le renforcement des acquis du développement de la Nation, de la défense du territoire et de la sécurité publique. À ce titre il veille à la stabilité politique, la continuité de l'État et la paix de la Nation.

³⁷ Le Sénat assure la promotion des mœurs politiques conformes à la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État et de la Nation, de l'Unité et de la Cohésion nationale, du développement durable et de la paix sociale.

Le Sénat veille à renforcer les libertés publiques, la qualité de la gestion des biens publics, l'unité et la concorde nationale en vue du développement humain et complet durable.

³⁸ En matière législative, il délibère, *a priori*, tout projet ou proposition de loi à caractère politique, notamment lorsque les projets ou propositions de loi intéressent la dévolution ou l'organisation du pouvoir d'État, les finances publiques, la sécurité intérieure et la défense du territoire.

« *acquis du développement* », on peut légitimement se demander si le rôle intrinsèque des institutions dans une République n'est pas déjà celui-là. Il nous semble que dans l'architecture constitutionnelle du Bénin, en tout cas pour ce qui concerne notre Ve République, chaque institution, à sa manière, participe à la continuité de l'État, à la stabilité politique et à la défense des libertés publiques. Pendant que le Président de la République définit et conduit la politique de la Nation, le parlement s'investit dans le contrôle de ce dernier et dans la production législative alors que la justice se charge d'arbitrer les différends aussi bien entre les individus qu'entre eux et l'État. La Cour constitutionnelle se charge de contrôler la constitutionnalité des lois, d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la loi fondamentale, tout en faisant une régulation des pouvoirs publics. De même, la HAAC a été créée pour assurer une protection et une régulation des médias. En plus, il existe d'autres institutions comme le Conseil économique et social, ainsi que le Médiateur de la République. La question qu'on est en droit de se poser, c'est évidemment, pourquoi ? Pourquoi une telle proposition ?

Sur le plan législatif, la proposition reconnaît un droit de délibération à priori sur tout projet ou proposition de loi à caractère politique (notamment ceux relatifs à la dévolution ou à l'organisation du pouvoir d'État, aux finances publiques, à la sécurité intérieure et à la défense du territoire). Cette batterie de prérogatives, *ex ante*, introduit le Sénat au cœur du pouvoir d'État et en fait son nouveau centre de gravité. En conséquence, l'Assemblée nationale aura désormais un concurrent. Mieux, « *il peut, alors même que le président de la République n'a pas usé de ce pouvoir, solliciter une seconde lecture de toute loi votée à l'Assemblée nationale. Lorsque, à sa demande de seconde lecture d'une loi, l'Assemblée nationale écarte les observations du Président de la République, le Sénat est saisi en lecture définitive.* ». Là aussi, on peut se questionner sur les raisons profondes d'une telle proposition.

Cette institution aurait également pour responsabilité non seulement de veiller au respect de la trêve politique par les acteurs, mais aussi de veiller au « *changement de régime et à la transmission du pouvoir d'État dans les conditions pacifiques et républicaines sans que les acquis du développement soient compromis.* »

Il peut, alors même que le président de la République n'a pas usé de ce pouvoir, solliciter une seconde lecture de toute loi votée à l'Assemblée nationale.

Lorsque, à sa demande de seconde lecture d'une loi, l'Assemblée nationale écarte les observations du Président de la République, le Sénat est saisi en lecture définitive.

En se questionnant sur les motivations d'une telle modification de notre pacte commun, on s'aperçoit qu'elles tiennent en quelques lignes, sinon deux phrases. On peut lire ce qui suit dans la proposition de révision :

« Des dysfonctionnements institutionnels et systémiques observés après une trentaine d'années de mise en œuvre ont conduit à une première série de modifications contenue dans la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019. (...) Toutefois, quoiqu'appréciables et saluées de tous, ces premières modifications ne suffisent pas à rendre irréversible l'élan du développement complet et durable pris par le peuple béninois ».

Voilà donc les raisons qui, à en croire les initiateurs, motivent la proposition de révision portée par les deux formations politiques du parlement, soutenant l'action du gouvernement. Logiquement, l'on aurait pu s'attendre à ce que ces « dysfonctionnements institutionnels et systémiques » soient identifiés, documentés et soumis à un débat public sérieux et ouvert, afin d'en déduire les conséquences qui s'imposent. En l'espèce, ni le document ni les acteurs n'offrent à l'opinion publique un tel diagnostic. Que ce soit dans le document ou devant les professionnels des médias, rien n'a été dit en dehors de l'objectif aussi général qu'indémontrable de rendre « irréversible » un certain élan de développement.

À partir de ce moment, on peut se questionner sur les mobiles profonds d'une telle entreprise.

B. Le Sénat, une oligarchie constitutionnalisée en gestation

Dans le système constitutionnel en vigueur jusqu'à présent, « *La souveraineté nationale appartient au peuple.* »³⁹. Il « *exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum* »⁴⁰. De là découle le fait que le pouvoir législatif n'existe que par délégation de la volonté populaire et puise sa légitimité dans le suffrage universel. Les députés sont élus au suffrage universel et représentent dès lors, la nation tout entière et peuvent contribuer à la manifestation de la volonté populaire dans les lois, dans la mesure où celles-ci respectent la Constitution.⁴¹ Il s'en suit que pour prétendre exercer la souveraineté du peuple par la participation à la construction d'une volonté populaire, il faut être oint du suffrage universel.

³⁹ Article 3 de la Constitution du Bénin

⁴⁰ Article 4 de la Constitution

⁴¹ À ce propos, le Professeur Dominique Rousseau disait que « dans sa décision du 23 août 1985 en effet, le Conseil constitutionnel précise que « la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution ». Or, selon la

Dans le cas de la présente proposition modificative, il n'apparaît nulle part dans le texte que les « sénateurs » seront élus dans le cadre d'une élection à laquelle tous les citoyens auraient le droit de participer. Dès lors, une telle institution ne sera qu'une catastrophe dont le seul but serait de braquer la volonté populaire.

L'article **113-4 (création)** propose ce qui suit :

« Le Sénat est composé des anciens présidents de la République ; des anciens présidents de l'Assemblée nationale ; des anciens présidents de la Cour constitutionnelle ; des chefs d'État-major des forces en charge de la défense et de la sécurité nationale. Le président de la République et le président de l'Assemblée nationale, désignent chacun, des membres dont le nombre n'excède pas le 1/5^{ème} des membres de droit ».

Il en ressort qu'il y a des membres de droit qui seraient les anciens Présidents de certaines institutions, des chefs d'État-major et forces armées. Il y a aussi d'autres membres, à hauteur du 1/5 du nombre total, qui devront être nommés par le Président de la République et celui de l'Assemblée nationale. La conséquence est que ces derniers ne participeront à aucune élection. C'est un Sénat à la béninoise, dira-t-on.

Aux États-Unis, les sénateurs, membres de la chambre haute, sont élus au suffrage universel direct, à raison de deux par État.⁴² En Italie, le mécanisme est identique.⁴³ En France, le Sénat, deuxième chambre du parlement regroupe des personnes élues au suffrage universel indirect par les grands électeurs⁴⁴ dans chaque département.⁴⁵ En Côte d'Ivoire, les deux tiers des 99 sénateurs sont élus au suffrage universel indirect et représentent les collectivités territoriales et les Ivoiriens de l'extérieur.⁴⁶

Dans le contexte béninois, une telle institution viendrait casser le principe de représentation nationale, dénaturer le rôle du Parlement, confier le pouvoir à un petit groupe de personnes déconnecté des aspirations du peuple, et confirmer la dynamique observée de capture et de

définition donnée par l'article 6 de la Déclaration de 1789, « la loi est l'expression de la volonté générale ». Ce changement de définition de la loi — le passage de l'affirmatif au négatif et l'introduction de la condition de constitutionnalité — implique et légitime à la fois un changement du mode de fabrication de la volonté générale », vu sur <https://laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie>

⁴² Voir sur le site du Sénat américain : <https://www.senate.gov/>

⁴³ Voir sur le site du sénat italien : <https://www.senato.it/home>

⁴⁴ Les députés, les conseillers régionaux, les conseillers départementaux et les conseillers municipaux

⁴⁵ Voir sur le site du Sénat français ici : <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement.html>

⁴⁶ Voir sur le site du sénat ivoirien : <https://www.senat.ci/connaitre-le-senat>

récupération du pouvoir d'État par quelques personnes, qui dans un élan gérontocratique, peuvent siéger jusqu'à 90 ans.

Ces différents éléments confortent la position selon laquelle, ce qui est proposé avec cette institution, n'est rien d'autre qu'une oligarchie constitutionnalisée. En effet, « *un régime politique qui refuse l'action directe, qui met en place des institutions qui reposent sur l'exclusion du nombre et qui confèrent l'exercice de la puissance étatique au petit nombre est, quoi qu'il en dise de lui-même, oligarchique.* »⁴⁷



Pour conclure cette méditation sommaire, il apparaît important de rappeler deux décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin :

D'abord une décision de 2009. Dans cette décision, la Cour disait que « *la Constitution, norme fondatrice de l'État, ne se réduit pas à la détermination des règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'État ; qu'elle met toujours en œuvre une certaine idée de droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; qu'elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'État ; que le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un État de droit et de démocratie pluraliste* ». ⁴⁸

Ensuite, et pour finir, une autre, plus vieille, de 2006. Pour la Cour, « *même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle.* »⁴⁹

⁴⁷ Francis DUPUIS-DÉRI, « Contestation internationale contre élites mondiales : l'action directe et la politique délibérative sont-elles conciliables ? », *Les ateliers de l'éthique*, vol. 7 no. 1, printemps 2012, p. 23

⁴⁸ DCC 09-016 du 19 février 2009.

⁴⁹ DCC 06-074, *Recueil des décisions et avis* 2006, p. 365 à 391, dans Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, p. 180, en ligne <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/10116.pdf>