

Université d'Abomey-Calavi

.....  
Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines

.....  
Ecole Doctorale Pluridisciplinaire :  
«Espace, Culture et Développement»  
.....

**Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies**  
**(DEA)**

**Thème :**

**Le fait institutionnel dans la  
pensée politique de Jean-Jacques  
ROUSSEAU et dans la démocratie  
béninoise**

Etudiant :  
**Romarc Lucien BADOUSI**

Directeur de mémoire  
**Professeur Albert NOUHOUAYI**

Année académique 2008-2009

**Le fait institutionnel dans la pensée politique de Jean- Jacques  
ROUSSEAU et dans la démocratie béninoise**

- A Mon père, Richard BADOUSI pour la vie et l'éducation qu'il m'a données ainsi que pour son précieux soutien dans le cadre de mes études.
  
- A Ma mère, Justine AMLON pour la vie et l'éducation qu'elle m'a données, de même que pour les valeurs humaines et morales qu'elle m'a inculquées.

## Remerciements

La mise au point de ce mémoire a été rendue possible par certaines personnes dont le soutien, sous diverses formes, a été très précieux pour moi. Je cite ici quelques unes d'entre elles et leur adresse toute ma gratitude.

- professeur Albert NOUHOUAYI pour ses enseignements de qualité et pour avoir accepté de diriger le présent mémoire ;

- professeur Paulin HOUNTONDJI pour ses enseignements de qualité ;

- mes belles-mères Justine KOUTON et Charlotte COSSI pour leur soutien moral et leurs sages conseils ;

- mes frères Gildas BOKONON-GANTA et Joël BADOUSI ainsi qu'à tous mes autres frères et sœurs, neveux et nièces, cousins et cousines, oncles et tantes, pour leur assistance appréciable et leur sens de solidarité ;

- révérends pères Barthélemy ADOUKONOU et Donatien AMEGE pour leurs précieux soutiens de toutes natures ;

- la révérende sœur Madeleine DUPOUY pour la grande sollicitude et toute l'affection qu'elle me témoigne ;

- mes amis Barnabé ESSOU, Armand COSSOU, Arsène LOKO, Alice GBAGUIDI, Lucien KANAKIN, pour leur assistance de qualité ;

- toute la promotion de DEA de philosophie de l'année académique 2006-2007 de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire de l'Université d'Abomey-Calavi, pour l'esprit de solidarité et de partage dont les uns et les autres ont fait preuve et pour les merveilleux instants passés ensemble.

## Sommaire

**Introduction.....5**

**Première partie : Les institutions étatiques dans la perspective de Jean-  
Jacques ROUSSEAU.....8**

**Deuxième partie : Les institutions républicaines béninoises à l'ère du  
renouveau démocratique.....29**

**Troisième partie : Une approche rectificative des fondements  
philosophiques des institutions béninoises à la lumière de  
la perspective rousseauiste.....47**

**Conclusion.....66**

## **Abréviations et sigles**

ABP : Agence Bénin Presse

CCR : Conseil Communal de la Révolution

CENA : Commission Electorale Nationale Autonome

CES : Conseil Economique et Social

CNR : Conseil National de la Révolution

CPR : Conseil Provincial de la Révolution

CRD : Conseil Révolutionnaire de District

CRL : Conseil Révolutionnaire Local

GMR : Gouvernement Militaire Révolutionnaire

HAAC : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

ORTB : Office de Radio et Télévision du Bénin

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

## Introduction

La démocratie ou l'Etat de droit se définit, selon l'expression d'Abraham Lincoln, comme «le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple». Une façon de dire que la démocratie véritable part du peuple et revient au peuple. Mais s'il est vrai que l'histoire de l'humanité nous présente quelques exemples de démocratie directe, il est tout aussi réel que ce type de régime implique d'énormes exigences très peu commodes. Il exige par exemple que les citoyens, dans leur ensemble, exercent en même temps le pouvoir et tous les pouvoirs. Au regard de cette difficulté, des penseurs politiques en sont venus à établir que la forme de démocratie la plus pratique est l'indirecte.

Dans le système démocratique indirect, la souveraineté, tout en demeurant le monopole du peuple, est exercée par des représentants désignés. Jean-Jacques Rousseau, grande figure du Siècle des Lumières et de la philosophie politique est de ceux qui conçoivent la démocratie indirecte comme le système le plus approprié aux Etats. Et d'ailleurs dans les faits, dans la réalité d'aujourd'hui, c'est bien cette forme de démocratie qui s'est imposée et qui fait école. Cela étant, il est évident que la désignation des responsables politiques, la dévolution des pouvoirs, l'attribution des mandats,..., nécessitent une organisation, une structuration rationnelle. Autrement dit, la mise en place d'institutions crédibles et légitimes. Ce que nous appelons «fait institutionnel» est la réalité de ces institutions.

Jean-Jacques Rousseau, dans plusieurs de ses ouvrages, notamment dans *Du Contrat Social*, propose une forme d'organisation politique faite d'institutions entre lesquelles pouvoirs et contre-pouvoirs sont harmonieusement répartis et n'ont d'existence que par la volonté populaire. Selon Rousseau donc, en démocratie, la vie politique est animée par des institutions voulues par le peuple et appelées à rendre

compte au peuple. Le philosophe politique, dans sa volonté d'apporter sa touche à la gestion de la vie publique, donne, dans son œuvre, des exemples concrets d'organisation politique. Il est allé plus loin encore en élaborant un Projet de constitution pour la Corse et en émettant des Considérations sur le gouvernement de Pologne.

Pour ce qui nous concerne, nous estimons que la jeune démocratie béninoise est aussi digne d'intérêt. Avec ses scrutins apaisés et plus ou moins réguliers, ses alternances sans accroc, elle s'affiche comme une expérience remarquable. Toutefois les acquis que l'on peut mettre à son actif ne sauraient occulter le fait qu'elle renferme aussi des insuffisances. L'une de celles-ci réside dans les rapports entre les Institutions de la République.

A des moments donnés les relations ont été plus ou moins tendues entre l'exécutif et le législatif, l'exécutif et la Haac, l'exécutif et le judiciaire, la Cour Constitutionnelle et le législatif. A cela s'ajoutent les tensions qui surviennent, de temps à autres, entre la société civile et la classe politique. Autant de choses qui ont besoin d'être corrigées afin que le système politique béninois gagne un peu plus en perfection. Pour ce faire, nous pensons que l'on pourrait puiser dans l'œuvre de Rousseau des propositions d'idées pour la régulation du fonctionnement de nos institutions républicaines. Cette œuvre, dans sa dimension politique en l'occurrence, se trouve être une réflexion originale et pertinente. Dans une rigoureuse approche philosophique, l'auteur indique la nécessité de l'organisation de la vie en commun, notamment de la vie politique. Il en énonce les exigences et propose des structures et des mécanismes pour sa bonne organisation, afin que le respect des individus et des procédures soient effectif. Pour y arriver, Jean-Jacques Rousseau s'est aussi inscrit dans une perspective anthropologique assez optimiste. Cet optimisme, non béat mais plutôt recommandé par une démarche intellectuelle

originale, est si obstiné que, même avec la perte de la bonté et de l'innocence originelle, l'homme serait encore capable d'un sursaut pouvant lui permettre de sauvegarder les intérêts de l'individu et du groupe. Le penseur a également fait de la sociologie politique, en étudiant des systèmes politiques de son temps et d'autres époques et en en dégageant des enseignements qui l'ont éclairé dans l'élaboration et la structuration de sa propre pensée. Tout cela fait de cette pensée une réflexion riche, digne d'intérêt et susceptible de fournir des points de référence pour la perfection d'autres systèmes politiques. Nous trouvons que la pertinence des idées qu'il a développées est si évidente que, même trois siècles après, l'on peut y recourir. Pour notre travail, nous nous sommes surtout penché sur : *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, Du Contrat Social, Projet de constitution pour la Corse, Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Nous avons également eu recours à des ouvrages d'autres auteurs, aux différentes constitutions du Dahomey et du Bénin ainsi qu'à des articles de journaux.

D'abord, en une première partie, nous avons étudié la vision rousseauiste des institutions politiques. Cela nous a permis de dégager des éléments normatifs et structurants. Ensuite, en une deuxième partie, nous avons procédé à une observation des institutions républicaines du Bénin du renouveau. Il est question, à ce niveau-là, de présenter ces institutions à travers leur spécificité, d'indiquer leurs attributions et de montrer leur fonctionnement ainsi que les crises qui découlent, à certains moments, de ce fonctionnement. Enfin, dans la troisième partie de ce mémoire, il est fait le constat que depuis les premières heures de son indépendance jusqu'à cette date-ci, le Bénin, a eu des lois constitutionnelles qui répondent à des préoccupations déterminées et, somme toute nobles ; mais dans leur application, il y a eu des heurts qui n'ont pas toujours favorisé la stabilité politique et la cohésion sociale. Nous proposons alors des éléments correctifs tirés de la pensée de Rousseau. Nous avons voulu que ce mémoire constitue une réponse à la question : «dans quelle mesure

la pensée de Rousseau peut-elle aider à améliorer le système institutionnel de l'Etat béninois ?»

Nous avons adopté une méthode qui part de l'analyse directe de la pensée politique de Rousseau pour aboutir à des propositions concrètes tournées vers l'amélioration de la structure et du fonctionnement des institutions politiques du Bénin.

## **Première partie : Les institutions étatiques chez Jean-Jacques Rousseau**

Jean-Jacques Rousseau, dans sa pensée politique, s'est profondément préoccupé de l'organisation et de la gestion de la vie publique. Il a fait des réflexions théoriques assorties de propositions à valeur presque normative. De la même façon il s'est employé à examiner et à critiquer certains systèmes politiques de son temps ou d'époques antérieures. La pertinence et l'originalité des réflexions et des propositions qu'il a émises sont de nature à ne pas laisser indifférent. A partir d'elles donc, l'on peut arriver à trouver quelques solutions pour parfaire le système institutionnel béninois.

### **Chapitre 1- la société politique comme une nécessité**

Dans la pensée de Rousseau une fois l'état de nature -état idéal supposé et non historique-perdu, il importe de penser à une organisation de la vie sociale et politique. Cela permettrait, à défaut de retrouver les avantages de l'état de nature, de mieux gérer les rapports sociaux et de mieux structurer la vie politique.

#### **1.1 – La nécessaire organisation de la vie sociale et politique**

La société, selon Rousseau, est un mal nécessaire. Elle fait suite à l'état de nature. Un état qui pour le philosophe du XVIIIème siècle, est l'âge d'or de l'humanité. L'homme ne se serait jamais mieux senti que dans l'état de nature. Rousseau en garde une nostalgie lancinante même s'il avertit: « Il ne faut pas prendre les recherches, dans lesquelles on peut entrer sur ce sujet, pour des vérités historiques, mais seulement pour des raisonnements hypothétiques et conditionnels, plus propres à

éclairer la nature des choses, qu'à en montrer la véritable origine, et semblables à ceux que font tous les jours nos physiciens sur la formation du monde»<sup>1</sup>. Bien que lui-même qualifie sa description de l'état de nature d'hypothèse, il y croit dur comme fer. Il en parle en ces termes: «On ne peut réfléchir sur les mœurs, qu'on ne se plaise à se rappeler l'image de la simplicité des premiers temps. C'est un beau rivage, paré des seules maison de la nature, vers lequel on tourne incessamment les yeux, et dont on se sent éloigner à regret. Quand les hommes innocents et vertueux aimaient à avoir les dieux pour témoins de leurs actions, ils habitaient ensemble sous les mêmes cabanes»<sup>2</sup>. Il explique que cet agréable état a été perdu à cause de la propension à la possession individuelle, à l'appropriation personnelle au lieu de la jouissance collective. «Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisa de dire: «ceci est à moi» et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'honneurs n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables : «gardez -vous d'écouter cet imposteurs, vous êtes perdus, si vous oubliez que les fruits sont à tous et que la terre n'est à personne». Mais il y a grande apparence, qu'alors les choses en étaient déjà venues au point de ne pouvoir plus durer comme elles étaient, car cette idée de propriété, dépendant de beaucoup d'idées antérieures qui n'ont pu naître que successivement, ne se forma pas tout d'un coup dans l'esprit humain»<sup>3</sup>

L'état de nature ayant irrémédiablement disparu, les hommes, toujours dans la pensée de Rousseau , en sont réduits à une horde d'individus indisciplinés au sein de laquelle la recherche de l'intérêt individuel provoque des conflits. Dans un tel contexte

---

<sup>1</sup>- Jean- Jacques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Flammarion, Paris, 1992, p. 169

<sup>2</sup>- J.J. Rousseau, *Discours sur les sciences et les arts*, Flammarion, Paris, 1992, p. 46

<sup>3</sup>- J.J. Rousseau, *Op. Cit.* p.222

la raison du plus fort passe toujours pour la meilleure. Or « le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir...car, sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause : toute force qui surmonte la première succède à son droit»<sup>4</sup>. Autrement dit la chienlit s'installe. « Je suppose les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature l'emportent, par leur résistance, sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister, et le genre humain périrait s'il ne changeait sa manière d'être»<sup>5</sup>. Il faut donc civiliser le groupe. Ce faisant, à défaut de retrouver l'état de nature, l'on parviendrait à réduire les effets pervers résultant de sa perte.

La transformation de la horde en société organisée répond donc à un souci : «trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même »<sup>6</sup>. Cette association a besoin de reposer sur des bases solides et d'être bien structurée.

## **1. 2 - Le pacte social et l'exercice de la souveraineté**

La société civile s'appuie sur un pacte. Ce pacte lie tous ses membres et ses « clauses, bien entendues, se réduisent toutes à une seule: à savoir , l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté: car, premièrement, chacun se donnant tout entier, la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres»<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>- J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, pp. 58-59

<sup>5</sup>- *Ibid.*, pp. 65-66

<sup>6</sup>- *Ibid.*, p. 66

<sup>7</sup>- *Ibid.*, p. 67

Chacun aliène la force dont il faisait anarchiquement usage auparavant. Toutes les forces aliénées sont mises ensemble et constituent alors «la volonté générale». Toutes les volontés particulières se retrouvent dans la volonté générale qui, du coup, en agissant, intervient au nom de tous, sauvegarde les intérêts de tous. «Cherchez les motifs qui ont porté les hommes unis par leurs besoins mutuels dans la grande société, à s'unir plus étroitement par des sociétés civiles, vous n'en trouverez point d'autre que celui d'assurer les biens, la vie, et la liberté de chaque membre par la protection de tous»<sup>8</sup>.

Ce qui fait que chaque particulier en aliénant sa force ne risque rien puisqu'il la retrouve au sein de la volonté générale. «La société ne consista d'abord qu'en quelques conventions générales que tous les particuliers s'engageraient à observer et dont la communauté se rendait garante envers chacun d'eux»<sup>9</sup>. Cette communauté étant la résultante de tous les intérêts particuliers, est une instance suprême de décision. Raison pour laquelle Rousseau l'appelle «Souverain». En fait tous les actes de souveraineté relèvent d'elle. Etant donc l'instance suprême de décision la volonté générale a en charge d'organiser et de gérer la «*res publica*» (chose publique en latin), la République c'est-à-dire la société civile.

Mais de façon concrète, comment organiser cette administration? Rousseau examine les trois principales formes de gouvernement (Livre III Du Contrat social). Etant contre le pouvoir d'une seule personne, il rejette la monarchie. Son modèle de démocratie est celui de démocratie directe. Il juge ce système politique difficile à appliquer car cela suppose que tous les citoyens gouvernent ensemble et légifèrent ensemble. A son avis, «à prendre le terme (démocratie) dans la rigueur de l'acception,

---

<sup>8</sup>- J.J.Rousseau, *Discours sur l'économie politique ; considérations sur le gouvernement de Pologne ; projet de constitution pour la Corse*, Flammarion, Paris, 1990, p. 65

<sup>9</sup>- J.J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Flammarion, Paris, 1992, p. 242

il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais»<sup>10</sup>. En définitive Jean-Jacques Rousseau jette son dévolu sur le régime qu'il appelle « aristocratie élective ». La description qu'il en donne l'assimile fortement à la démocratie moderne, la démocratie représentative ou indirecte. Les représentants du peuple sont élus parmi les meilleurs citoyens par le peuple. Toutefois, en bon penseur libéral, il n'impose pas son « aristocratie élective » et n'exclut pas absolument la monarchie et la démocratie. Pour lui il revient à chaque peuple de se donner un régime politique en tenant compte de données comme : l'étendue du territoire, la taille de la population, le climat. Mais même quand il concède l'adoption par les Etats des régimes monarchique et démocratique (à l'athénienne), Rousseau assortit cette concession de principes qu'il tient pour non rejetables. Il s'agit entre autres de ceux-ci: le caractère populaire de la souveraineté, la séparation des pouvoirs, la sauvegarde des valeurs républicaines.

Tout cela amène à dire que derrière les termes démocratie directe, aristocratie élective ou monarchie, Rousseau ne place rien d'autre que les principes démocratiques. La pratique de la démocratie, au sens moderne du terme, requiert- ce que Rousseau n'occulte pas- l'idée de représentativité. Ce qui signifie que la gestion de la chose publique revient à des représentants du peuple regroupés en corps institués. La souveraineté née du pacte social est donc génératrice des institutions républicaines.

---

<sup>10</sup>- J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, p. 128

## Chapitre 2 : L'importance du système représentatif

L'on sait qu'après le modèle athénien de la démocratie qui date de l'antiquité, il a fallu attendre la fin du Moyen âge en Europe , avec la circulation des idées de liberté et anti- monarchiques pour voir le retour de ce système politique. Avec cette particularité- et nous l'avons souligné plus haut- qu'elle se présente désormais sous la forme indirecte. Ce caractère indirect se traduit par la mise en place d'institutions qui incarnent et mettent en œuvre la volonté du peuple.

« *Freedom is a universal human aspiration that can be realized through the development of democratic institutions, procedures, and values* »<sup>11</sup> (La liberté est une aspiration humaine universelle qui peut être réalisée à travers le développement d'institutions, de procédures et de valeurs démocratiques). Une fois qu'elles ont pris corps, il importe que les institutions fonctionnent en conformité avec l'esprit qui préside à leur conception et qu'entre elles, elles entretiennent des interactions harmonieuses. De cela dépendent la cohésion sociale, la stabilité politique et le développement des nations. Car «aucun développement politique ne peut se concevoir sans un équilibre des forces institutionnelles...L'équilibre administratif- politique des institutions est un facteur déterminant, et non le moindre de l'enrichissement de l'Etat et à travers lui et la société dont il émane»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>- *Reagan-Fascell Democracy Follows Programm 2008-2009*, p.3 (www.ned.org)

<sup>12</sup>- Thomas Goudou, *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Berger-Levrault, Paris, 1987, p. 12

## 2.1- La praticabilité de la représentation

Il se révèle que la démocratie représentative est de loin plus aisée à mettre en œuvre que la démocratie directe qui en fait est extrêmement exigeante et peu pratique. La représentativité implique donc la mise en place d'institutions. Rousseau distingue deux principales institutions: le législatif et l'exécutif. Dans sa pensée, les députés, bien qu'ils soient appelés représentants, ne doivent pas à partir de là se substituer au peuple qu'ils représentent. Ils ont reçu leur mandat du peuple et ne doivent rien faire qui soit contraire à la volonté de celui-ci. Tous leurs actes sont censés être sous le contrôle du peuple. C'est pour cela que Rousseau les appelle « commissaires »<sup>13</sup>. Il affirme : « Celui qui rédige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit législatif, et le peuple même ne peut, quand il le voudrait, se dépouiller de ce droit incommunicable, parce que, selon le pacte fondamental, il n'y a que la volonté générale qui oblige les particuliers, et qu'on ne peut jamais s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple »<sup>14</sup>. Le législatif est donc conçu comme la caisse de résonance, le porte-voix du peuple.

« Le pouvoir législatif une fois bien établi, il s'agit d'établir de même le pouvoir exécutif, car ce dernier, qui n'opère que par des actes particuliers, n'étant pas de l'essence de l'autre, en est naturellement séparé. S'il était possible que le souverain, considéré comme tel, eût la puissance exécutive, le droit et le fait seraient tellement confondus, qu'on ne saurait plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas, et le corps politique, ainsi dénaturé, serait bientôt en proie à la violence contre laquelle il fut institué »<sup>15</sup>. Il faut donc instituer un pouvoir exécutif qui se charge de la mise en exécution

---

<sup>13</sup>- J.J. Rousseau, *Op. Cit.*, p.159

<sup>14</sup>- *Ibid.*, p.99

<sup>15</sup>-*Ibid.*, p. 162

des lois faites au nom du peuple et en faveur du peuple. Mais « sous quelle idée faut-il donc concevoir l'acte par lequel le gouvernement est institué? Je remarque d'abord que cet acte est complexe, ou composé de deux autres, savoir: l'établissement de la loi et l'exécution de la loi. Par le premier, le souverain statue qu'il y aura un corps de gouvernement établi sous telle ou telle forme, et il est clair que cet acte est une loi. Par le second, le peuple nomme les chefs qui seront chargés du gouvernement établi. Or cette nomination, étant un acte particulier, n'est pas une seconde loi, mais seulement une suite de la première et une fonction du gouvernement»<sup>16</sup>.

Qu'il s'agisse de législatif, d'exécutif ou de tout autre, chaque institution a donc un rôle précis à jouer au sein de la communauté qui lui a donné d'être. Et il est important que les personnes chargées de les animer aient toujours à l'esprit qu'ils ne sont personne d'autre que des mandataires et que tous leurs actes doivent concourir à sauvegarder les intérêts de la communauté. Elles doivent savoir qu'elles tiennent leur légitimité de cette dernière qui peut leur retirer sa confiance et les décharger de leurs responsabilités «Le magistrat, de son côté, s'oblige à n'user du pouvoir qui lui est confié que selon l'intention des commettants, à maintenir chacun dans la paisible jouissance de ce qui lui appartient et à préférer en toute occasion l'unité publique à son propre intérêt»<sup>17</sup>. Cette vision est partagée par le juriste publiciste béninois Thomas Goudou : «L'institution naît de la communion des individus entre eux et suscite un idéal commun, un phénomène de mentalité collective. Elle acquiert ainsi une existence autonome, qui ne pourra se prolonger que dans la mesure où la communauté continue à lui apporter son adhésion»<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>-*Ibid.*, p. 163

<sup>17</sup>- J.J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Flammarion, Paris, 1992, p. 246

<sup>18</sup>- Thomas Goudou, *Op. Cit.*, p. 29

## 2.2- La plasticité de la représentation

« .... Il n'y a pas une constitution de gouvernement unique et absolue, mais... il peut y avoir autant de gouvernements différents en nature que d'Etats différents»<sup>19</sup>. Rousseau après un long examen de la démocratie, de l'aristocratie et de la monarchie en vient à indiquer qu'il revient à chaque peuple de choisir lui-même son régime politique. Pour lui il n'y a pas de régime standard et certains facteurs doivent concourir à déterminer le choix qu'une nation peut opérer en ce sens. Des facteurs comme la géographie, le climat, la démographie, la culture, l'histoire etc. Il ne serait donc pas raisonnable d'imposer à un peuple l'un des trois formes de système cités. «... L'on voit que, sous trois seules dénominations, le gouvernement est réellement susceptible d'autant de formes diverses que l'Etat a de citoyens... On a, de tout temps, beaucoup disputé sur la meilleure forme de gouvernement, sans considérer que chacune d'elles est la meilleure en certains cas, et la pire en d'autres»<sup>20</sup>. Jean-Jacques Rousseau n'exclut même pas la possibilité de régimes mixtes. L'idée qu'il n'existe pas de forme de gouvernement absolue et que toute forme de gouvernement est relative se retrouve aussi chez Max Weber qui écrit: «...il n'y a jamais eu un régime parfait»<sup>21</sup>. Le Bénin, comme tout autre Etat, est donc censé se donner un pouvoir politique, une armature institutionnelle comme il l'entend et suivant des données qui lui sont spécifiques. L'essentiel étant que les grands principes démocratiques soient respectés. C'est ce que dit, dans la préface de l'ouvrage de Thomas Goudou déjà cité, M. François Luchaire, président honoraire de l'Université de Paris I, en pensant aux Africains en général: « Il appartient aux Africains eux-mêmes de trouver des formes spécifiques de dialogue entre

---

<sup>19</sup>- J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, p. 119

<sup>20</sup>- *Ibid.* pp. 126-127

<sup>21</sup> - Max WEBER, *Le savant et le politique*, Bibliothèques 10/18, Paris, 1959, p. 27

le pouvoir établi et la population...».<sup>22</sup> En la matière, aucune nation ne doit se permettre d'imiter servilement un autre. Le modèle absolu n'existe pas. «*Democracy cannot be based upon the model of the United states or any other particular country*»<sup>23</sup> (la démocratie ne peut être basée sur le modèle des Etats Unis ou d'un autre pays particulier). Dans un commentaire introductif à trois ouvrages de politique appliquée de Rousseau, Barbara de Negroni affirme : «Celui qui entreprend de réformer un peuple doit rechercher ce que Montesquieu appelait l'esprit général de la nation et prendre en compte une situation politique, historique, géographique, économique, socioculturelle. Un code de lois n'a pas à rechercher dans l'absolu un système parfait mais à étudier la législation qui convient le mieux à un Etat»<sup>24</sup>. Rousseau donne l'exemple de cette relativité politique en proposant différentes lois à différents Etats et en appréciant le système politique de certains Etats.

### 2.2.1- Le cas de Genève

Jean-Jacques Rousseau est né à Genève en 1712 dans une famille protestante d'origine française. Il perd sa mère en venant au monde. A la suite d'un incident son père Isaac quitte précipitamment la ville en le mettant en pension. Un soir de retour d'une longue promenade, Jean-Jacques trouve les portes de la ville fermées. Il se lance dans l'aventure sur les routes de France. Mordu des idées de liberté et de démocratie, il n'était pas homme à s'accommoder de la monarchie absolue française. Toute son admiration était pour l'ordre social et le régime politique de Genève où il séjournera d'ailleurs à plusieurs reprises. Lui-même affirme à diverses occasions que *Du Contrat*

---

<sup>22</sup>- Thomas Goudou, *Op. Cit.*, p.2

<sup>23</sup>- *Reagan-Fascell democracy Fellows Programm 2008-2009*, p. 3 ([www. Ned.org](http://www.Ned.org))

<sup>24</sup>- J.J. Rousseau, *L'Economie politique ; considérations sur le gouvernement de Pologne ; projet de constitution pour la Corse*, Flammarion, Paris, 1990, p.15

*social* était d'abord écrit à l'intention de Genève. C'est ce que précise un de ses commentateurs<sup>25</sup>. Mais c'est surtout dans la dédicace du *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* que Rousseau s'intéresse très concrètement à la cité genevoise. Dans ce texte rédigé à Chambéry le 12 juin 1754 il la peint sous les couleurs de la République idéale. Cette dédicace, qui commence par les expressions : « A la République de Genève. Magnifiques, très honorés, et souverains Seigneurs », est rédigée sous forme de lettre aux personnalités sus-citées. Rousseau y présente comme modèle la structure et le fonctionnement de l'Etat genevois. « En recherchant les meilleures maximes que le bon sens puisse dicter sur la constitution d'un gouvernement, j'ai été si frappé de les voir toutes en exécution dans le vôtre que, même sans être né dans vos murs, j'aurais cru ne pouvoir me dispenser d'offrir ce tableau de la société humaine à celui de tous les peuples qui me paraît en posséder les plus grands avantages, et en avoir le mieux prévenu les abus »<sup>26</sup>.

Cette société politique de Genève qui force l'admiration de Jean-Jacques Rousseau s'articule autour d'institutions, se règle sur des valeurs et un fonctionnement bien précis. Le gouvernement de ce pays serait l'idéal du point de vue de ses caractéristiques: « Plus je réfléchis sur votre situation politique et civile, et moins je puis imaginer que la nature de choses humaines puisse en comporter une meilleure. Dans tous les autres gouvernements, quand il est question d'assurer le plus grand bien de l'Etat, tout se borne toujours à des projets en idées, et tout au plus à de simples possibilités. Pour vous, votre bonheur est tout fait, il ne faut qu'en jouir... »<sup>27</sup>. Au sujet de cette magistrature - c'est-à-dire de ce gouvernement- le penseur politique interroge : «

---

<sup>25</sup>- Jean Louis Lecercle in introduction *Du Contrat Social* ; Paris ; éditions sociales, 1971, p.26

<sup>26</sup>- J.J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Flammarion, Paris, 1992, p. 145

<sup>27</sup>- *Ibid.* p. 150

quelqu'un parmi vous connaît-il dans l'univers un corps plus intègre, plus éclairé, plus respectable que celui de votre magistrature?»<sup>28</sup>. Les membres de cette institution sont sensés avoir des qualités qui les rendent aptes à assurer les fonctions qui sont les leurs. «S'il y a dans le monde un rang propre à illustrer ceux qui l'occupent, c'est sans doute celui qui donnent les talents et la vertu, celui dont vous vous êtes rendus dignes, et auquel vos concitoyens vous ont élevés»<sup>29</sup>. Rousseau apprécie avec une grande satisfaction les rapports entre ces derniers et les membres de l'exécutif genevois: «J'apprends avec une vive satisfaction de combien de douceur et de condescendance vous tempérez avec eux (les citoyens) la gravité convenable aux ministres des lois, combien vous leur rendez en estime et en attentions ce qu'ils vous doivent d'obéissance et de respect, conduite pleine de justice et de sagesse...»<sup>30</sup>. Le respect qui est dû aux magistrats, c'est-à-dire aux ministres, et qu'il observe à Genève amène Rousseau à confesser: «J'aurais fui surtout, comme nécessairement mal gouvernée, une république où le peuple, croyant pouvoir se passer de ses magistrats, ou ne leur laisser qu'une autorité précaire, aurait imprudemment gardé l'administration des affaires civiles et l'exécution de ses propres lois...»<sup>31</sup>.

Pour ce qui est de la fonction législative, voici ce qu'il en dit, toujours en se référant à Genève, sa nation emblématique: «J'aurais désiré que pour arrêter les projets intéressés et mal conçus, et les innovations dangereuses qui perdirent enfin les athéniens, chacun n'eût pas le pouvoir de proposer de nouvelles lois à sa fantaisie, que ce droit appartient aux seuls magistrats, qu'ils en usassent même avec tant de

---

<sup>28</sup>- *Ibid.* p.151

<sup>29</sup>- *Ibid.* p. 152

<sup>30</sup>- *Ibid.* p.153

<sup>31</sup>- *Ibid.* p.149

circonspection que le peuple de son côté fût si réservé à donner son consentement à ces lois, ...»<sup>32</sup>.

Quant au pouvoir judiciaire, Rousseau le perçoit également dans la perspective genevoise: «j'aurai choisi celle (la constitution) où les particuliers se contentant de donner la sanction aux lois, et de décider en corps et sur le rapport des chefs les plus importantes affaires publiques, établissant des tribunaux respectés, en distingueraient avec soins les divers départements, éliraient d'année en année les plus capables et les plus intègres de leur citoyens pour administrer la justice...».<sup>33</sup> C'est dire que Rousseau n'entrevoit comme bon organe judiciaire que celui dont les acteurs sont respectables, consciencieux, respectueux des individus et des procédures et rendant la justice au nom du peuple et en faveur du peuple.

Par ailleurs, ce philosophe des lumières, loue certaines vertus morales et politiques qu'il a identifiées chez les genevoises et genevois. Au sujet du principe de l'égalité il questionne: «Ayant eu le bonheur de naître parmi vous, comment pourrai-je méditer sur l'égalité que la nature a mise entre les hommes et sur l'inégalité qu'ils ont instituée, sans penser à la profonde sagesse avec laquelle l'une et l'autre, heureusement combinées dans cet Etat, concourant de la manière la plus rapprochée de la loi naturelle et la plus favorable à la société, au maintien de l'ordre public et au bonheur des particuliers?».<sup>34</sup>

Par rapport au légalisme il affirme: «J'aurais ...voulu que personne dans l'Etat n'eût pu se dire au dessus de la loi... car quelle que puisse être la constitution d'un gouvernement, s'il s'y trouve un seul homme qui ne soit pas soumis à la loi, tous les autres sont nécessairement à la discrétion de celui-là... »<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup>- *Ibid.* pp. 148-149

<sup>33</sup>- *Ibid.* p. 149

<sup>34</sup>- *Ibid.* p. 145

<sup>35</sup>- *Ibid.* p. 146

Du patriotisme et de la solidarité entre citoyens il dit: « si j'avais eu à choisir le lieu de ma naissance, j'aurais choisi une société où cette douce habitude de se voir et de se connaître, fit de l'amour de la patrie l'amour des citoyens plutôt que celui de la terre»<sup>36</sup>. Ces vertus, ces principes, Jean-Jacques Rousseau croit les trouver chez les Genevois. Et il trouve que leur adoption, leur assimilation fait naître chez ce peuple des sentiments, un état d'esprit favorable au bon fonctionnement des institutions républicaines et à l'approfondissement de la démocratie.

### 2.2.2 Cas de Rome

La République romaine antique est l'un des modèles d'organisation sociale et politique les plus édifiantes selon Jean-Jacques Rousseau. La société romaine fut divisée en castes et en classes qui fonctionnaient de façon harmonieuse, concourant toutes au bien commun. «Après la fondation de Rome, la république naissante, c'est-à-dire l'armée du fondateur, composée d'Albains, de Sabins et d'étrangers, fut divisée en trois classes qui, de cette division, prirent le nom de tribus»<sup>37</sup>. Chaque tribu fut subdivisée en dix curies et en décuries, à la tête desquelles on mit des chefs appelés respectivement curions et décurions. Par ailleurs l'on tire de chaque tribu un corps de cent cavaliers ou chevaliers, appelé centurie.

Sous servius le nombre de tribus passe de trois à quatre. « A ces quatre tribus urbaines, Servius en ajouta quinze autres appelées tribus rustiques, parce qu'elles étaient formées des habitants de la campagne, partagés en autant de cantons. Dans la suite on en fit autant de nouvelles, et le peuple romain se trouva enfin divisé en trente-cinq tribus, nombre auquel elles restèrent fixées jusqu'à la fin de la République»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup>- *Ibid.* p. 146

<sup>37</sup>- J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, p.177

<sup>38</sup>- *Ibid.* p. 178

Ces divisions et subdivisions donnent une idée de ce que fut la structure de cette entité territoriale et politique. Cette structuration est assortie d'une organisation, d'un fonctionnement remarquable, aux yeux de Rousseau.

Il y a eu des « assemblées légitimement convoquées (qui) s'appelaient comices : elles se tenaient ordinairement dans la place de Rome ou champ de Mars, et se distinguaient en comices par curies, comices par centuries, et comices par tribus, selon celle de ces trois formes sur laquelle elles étaient ordonnées»<sup>39</sup>. De cela «il s'ensuit qu'aucun citoyen n'était exclu du droit de suffrage, et que le peuple romain étaient véritablement souverain de droit et de fait»<sup>40</sup>.

La souveraineté dans la Rome de cette époque s'est particulièrement manifestée par la mise en place d'institutions républicaines. L'institution appelée «Tribunat»<sup>41</sup> a joué un rôle très important dans l'armature institutionnelle romaine. C'est lui qui maintient chacune des autres institutions dans son champ d'action en freinant toute velléité d'usurpation ou d'abus de pouvoir de leur part. «Quand on ne peut établir une exacte proportion entre les parties constitutives de l'Etat, ou que des causes indestructibles en altèrent sans cesse les rapports, alors on institue une magistrature particulière qui ne fait point corps avec les autres, qui replace chaque terme dans son vrai rapport, et qui fait une liaison ou un moyen terme soit entre le prince et le peuple, soit entre le prince et le souverain, soit à la fois des deux côtés s'il est nécessaire. Ce corps, que j'appellerai tribunat est le conservateur des lois et du pouvoir législatif. Il sert quelquefois à protéger le souverain contre le gouvernement, comme faisaient à Rome les tribuns du peuple...Il est plus sacré et plus révééré, comme défenseur des lois, que le prince qui les exécute, et que le souverain qui les donne»<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup>- *Ibid.* p. 183

<sup>40</sup>- *Ibid.* p. 183

<sup>41</sup>- *Ibid.* p. 188

<sup>42</sup>- *Ibid.* pp. 188-189

La « dictature »<sup>43</sup> était une institution voulue et installée par le peuple romain lui-même. «...il n'y a que les plus grands dangers qui puissent balancer celui d'altérer l'ordre public, et l'on ne doit jamais arrêter le pouvoir sacré des lois que quand il s'agit du salut de la patrie. Dans ces cas rares et manifestes, on pourvoit à la sûreté publique par un acte particulier qui en remet la charge au plus digne. Cette commission peut se donner de deux manières, selon l'espèce du danger...Le premier moyen s'employait par le sénat romain quand il chargeait les consuls par une formule consacrée de pourvoir au salut de la République. Le second avait lieu quand un des deux consuls nommait un dictateur, usage dont Albe avait donné l'exemple à Rome »<sup>44</sup>. La dictature est un corps qui en cas de crise politique grave est mandaté pour suppléer aux insuffisances ou inexistence des lois. Ce corps suspend donc les lois et agit, pendant une période assez brève, pour remettre les pendules à l'heure. « Dans les commencements de la République, on eut très souvent recours à la dictature, parce que l'Etat n'avait pas encore une assiette assez fixe pour pouvoir se soutenir par la seule force de sa constitution »<sup>45</sup>.

La censure qui est aussi une institution se trouve être la consécration de l'opinion publique. Son rôle est de veiller aux mœurs et de maintenir une certaine ambiance sociale qui permette l'épanouissement de la communauté. Rousseau précise que « l'opinion publique est l'espèce de loi dont le censeur est le ministre, et qu'il ne fait qu'appliquer aux cas particulier... La censure maintient les mœurs en empêchant les opinions de se corrompre, en conservant leur droiture par de sages applications, quelquefois même en les fixant lorsqu'elles sont encore incertaines »<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup>- *Ibid.* p. 190

<sup>44</sup>- *Ibid.* p. 191

<sup>45</sup>- *Ibid.* p. 191

<sup>46</sup>- *Ibid.*, p. 195

A ces institutions s'ajoutent d'autres<sup>47</sup>: le corps des consuls qui assurait le pouvoir exécutif, celui des préteurs qui avait en charge de l'administration de la justice et celui des questeurs à qui incombait la gestion des finances.

Une telle structuration et une telle organisation avaient le mérite de répondre aux aspirations politiques des Romains de cette époque. C'était d'une certaine façon une armature institutionnelle sur mesure. Une disposition institutionnelle propre au peuple romain voulu par ce peuple et mise en œuvre par lui.

### 2.2.3- Le cas de la Corse

Dans *Du Contrat social*, Rousseau avait écrit: « Il est encore en Europe un pays capable de législation, c'est l'île de Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave peuple a su recouvrer et défendre sa liberté mériterait bien que quelque homme sage lui apprenne à la conserver. J'ai quelque pressentiment qu'un jour cette petite île étonnera l'Europe»<sup>48</sup>. Cette déclaration a séduit M. Buttafoco , capitaine au régiment Royal-Corse et en août 1764 il écrivit à Rousseau pour lui demander s'il voulait élaborer le plan d'un système politique pour la Corse. Ce dernier accepte et se met à l'œuvre. Plusieurs raisons le motivent. Entre autres, la taille, le climat, les activités économiques de la Corse.

Mais de la Constitution pour la Corse, Rousseau n'a en fait rédigé qu'une ébauche. Plusieurs circonstances expliquent cela. Parmi celles-ci la signature, le 15 mai 1768, du traité de Versailles, vendant la Corse à la France. Cependant la non finalisation de ce travail «ne signifie pas qu'il (Rousseau) ait renié son travail, et qu'il faille en relativiser la valeur».<sup>49</sup> Finalement il sera publié à titre posthume en 1861. Jean –Jacques

---

<sup>47</sup>- Gorini et alii, *Initiation au latin : civilisation et langue*, Fernand Nathan, Paris, 1970, p. 140

<sup>48</sup>- J.J. Rousseau, *Op. Cit.*, p. 109

<sup>49</sup>- J.J. Rousseau, *L'Economie politique...*, Flammarion, Paris, 1990, p. 32

Rousseau estime que pour une bonne administration d'un territoire, il faut le découper en de petites entités territoriales. Aussi apprécie-t-il favorablement le découpage de la Corse en pièves par les Génois. «Les pièves et juridictions particulières qu'ils (les Génois) ont formées et conservées pour faciliter le recouvrement des impôts et l'exécution des ordres sont le moyen possible d'établir la démocratie dans tout un peuple qui ne peut s'assembler à la fois dans un même lieu»<sup>50</sup>. Hormis cela il importe, toujours de l'avis de Rousseau, pour le bon fonctionnement de l'Etat que certaines vertus règnent dans la cité. S'adressant aux habitants de la Corse il affirme: «La loi fondamentale de votre institution, doit être l'égalité. Tout doit s'y rapporter, jusqu'à l'autorité même, qui n'est établie que pour la défendre, tout doit être égal par droit de naissance. L'Etat ne doit accorder des distinctions qu'au mérite, aux vertus, aux services rendus à la patrie et ces distinctions ne doivent pas être plus héréditaires que ne le sont les qualités sur lesquelles elles sont fondées »<sup>51</sup>

Parlant du type de gouvernement dont le peuple corse a besoin, le philosophe politique en donne une des caractéristiques les plus importantes: «le meilleur mobile d'un gouvernement est l'amour de la patrie, et cet amour se cultive avec les champs. Le bon sens suffit pour mener un Etat bien constitué, et le bon sens s'élabore autant dans le cœur que dans la tête. Les hommes que leurs passions n'aveuglent pas font toujours bien»<sup>52</sup>. Il recommande ainsi que le choix des membres du gouvernement se fasse en fonction de leur degré de patriotisme et de leur clairvoyance. Plus précisément au sujet du meilleur gouvernement pour la Corse il affirme : «La forme de gouvernement que nous avons à choisir est d'un côté la moins coûteuse parce que la Corse est pauvre, et de l'autre la plus favorable à l'agriculture parce que l'agriculture

---

<sup>50</sup>- *Ibid.*, p. 112

<sup>51</sup>- *Ibid.*, p. 114

<sup>52</sup>- *Ibid.*, p. 150

est quant à présent la seule occupation qui puisse conserver au peuple corse l'indépendance qu'il s'est acquise et lui donner la consistance dont il a besoin... un gouvernement purement démocratique convient à une petite ville plutôt qu'à une nation... et quand l'autorité suprême est confiée à des députés le gouvernement change et devient aristocratique. Celui qui convient à la Corse est un gouvernement mixte où le peuple ne s'assemble que par parties et où les dépositaires de son pouvoir sont souvent changés»<sup>53</sup>. Pour la Corse donc, Rousseau préconise un mélange de démocratie directe et de démocratie représentative. De sorte que suivant les occasions et la nécessité le peuple Corse exerce lui-même les pouvoirs exécutif et législatif ou les délègue à des représentants. Ses représentants, vu les responsabilités qui sont les leurs doivent bénéficier d'un régime d'immunité «La personne des gardes des lois sera sacrée et inviolable et il n'y aura personne dans l'île qui ait la puissance de les arrêter»<sup>54</sup>.

En outre, comme à son habitude, Jean-Jacques Rousseau ne dissocie pas la politique de l'économie. Il indique que l'économie de la Corse ne peut reposer que sur l'agriculture. A toutes ces considérations s'ajoute une autre qui lui paraît importante quand il faut faire œuvre de constitutionnaliste. «La première règle que nous avons à suivre est le caractère national. Tout peuple a ou doit avoir un caractère national et s'il en manquait il faudrait commencer par le lui donner»<sup>55</sup>. Ce dont il est question est la prise en compte des traits de caractère propres d'un peuple, sa mentalité, son tempérament : Au sujet de ce caractère national, «Les Corses en particulier en ont un naturellement très sensible... Aussi retrouvait-on jadis dans les Suisses le même caractère que Diodore donne aux Corses : l'équité, l'humanité, la bonne foi»<sup>56</sup>. Cela

---

<sup>53</sup>- *Ibid.*, p. 111

<sup>54</sup>- *Ibid.* p. 154

<sup>55</sup>- *Ibid.*, p.118

<sup>56</sup>- *Ibid.*, p. 119

étant Jean -Jacques Rousseau établit que l'«on pouvait diviser toute la nation Corse en classes dont l'inégalité toujours personnelle pouvait être heureusement substituée à l'inégalité de race ou d'habitation qui résulte du système féodal municipal que nous abolissons. La première classe sera celle des Citoyens. La seconde celle des Patriotes. La troisième celle des Aspirants»<sup>57</sup>. Le passage d'une classe à une autre doit se faire de manière progressive et en fonction du mérite.

#### **2.2.4- Le cas de la Pologne**

Selon Barbara de Negroni <sup>58</sup>, au XVIII<sup>e</sup> siècle, la Pologne comprenait trois entités territoriales (La Grande Pologne, La Petite Pologne et le Grand Duché de Lituanie) divisées en 33 provinces appelées Palatinats». La société polonaise quant à elle était divisée en trois : les nobles ou Szlachta, la bourgeoisie et les serfs. L'ordre équestre, c'est-à-dire la bourgeoisie représentait 8 à 12% de la population et constituait l'organe législatif qui exerçait son pouvoir dans le cadre de la Diète, assemblée de 6 mois. Les membres de la Diète étaient appelés «Nonces». Au niveau des Palatinats existaient des assemblées locales appelées «Diétines». Le président de la Diète était le Maréchal.

Le travail de la Diète est préparé par le sénat dont les membres appartiennent également à l'ordre équestre. Le sénat est formé par plusieurs personnalités dont des archevêques, des évêques. Seuls le sénat et le roi ont le droit de proposer des lois. Ce sont également eux qui veillent à l'administration de l'Etat dans l'intervalle de l'assemblée de la Diète. Le roi nomme plusieurs fonctionnaires de l'Etat dont les titulaires des Palatinats et des Castellannies ainsi que les ministres qui sont titulaires de leur portefeuille à vie. Le roi lui – même est élu par l'ordre équestre et le jour de son

---

<sup>57</sup>- *Ibid.*, p.125

<sup>58</sup>- *Ibid.*, pp. 25-50

sacre, il jure de respecter les «Pacta Conventa», recueil des lois fondamentales de l'Etat et de dispenser ses sujets d'obéissance au cas où il enfreint les lois. Son pouvoir est limité par celui de la Diète et du sénat ainsi que par celui des titulaires des Palatinats et des Castellanies. Chaque Nonce dispose du «Liberum veto», droit qui lui permet de s'opposer à lui seul à une décision de l'Assemblée. Ce système entraîne des blocages dans le fonctionnement de l'Etat. Pour y remédier le peuple Polonais a instauré les «Confédérations» c'est-à-dire des pétitions qu'émettent des groupes de citoyens pour orienter les décisions de l'Etat en cas de blocage. Mais les Confédérations mêmes ont montré leurs limites et n'ont pas entraîné moins de complications que les «Liberum veto».

Tout cela entraîne des crises politiques et institutionnelles assez souvent aggravées -quelquefois même suscitées- par les puissances sous régionales : Russie, Prusse, Autriche, Empire Ottoman.

C'est dans ces conditions d'instabilité qu'en 1770 le Comte Michel Wielhorski, gentilhomme polonais vient en France pour, entre autres actions, recueillir des conseils théoriques sur l'organisation d'une réforme du gouvernement et il s'adresse à certains philosophes. Rousseau lui propose alors des *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, des recommandations pour parfaire les institutions polonaises.

Pour répondre à la sollicitation du comte, Rousseau a, une fois de plus, rappelé un principe qui lui est cher: « si l'on ne connaît à fond la Nation pour laquelle on travaille, l'ouvrage qu'on fera pour elle, quelque excellent qu'il puisse être en lui-même, péchera toujours par l'application, et bien encore lorsqu'il s'agira d'une nation déjà tout instituée, dont les goûts, les mœurs, les préjugés et les vices sont trop enracinés pour pouvoir être aisément étouffés par des semences nouvelles. Une bonne institution pour la Pologne ne peut être l'ouvrage que des Polonais ou de quelqu'un

qui ait étudié sur les lieux la nation polonaise et celles qui l'avoisinent»<sup>59</sup>. Aussi s'est-il appuyé sur un texte né des réflexions du comité sur la Pologne. Rousseau s'inspire de l'exemple des anciens. «Le même esprit guida tous les anciens législateurs dans leurs institutions. Tous cherchèrent des liens qui attachassent les citoyens à la patrie et les uns aux autres, et ils les trouvèrent dans des usages particuliers, dans des cérémonies religieuses qui, par leur nature, étaient toujours exclusives et nationales (...), dans des jeux qui tenaient beaucoup les citoyens rassemblés, dans des exercices qui augmentaient avec leur vigueur et leurs forces leur fierté et l'estime d'eux-mêmes, dans les spectacles qui, leur rappelant l'histoire de leurs ancêtres, leurs malheurs, leurs vertus, leurs victoires intéressaient leurs cœurs, les enflammaient d'une vive émulation, et les attachaient fortement à cette patrie dont on ne cessait de les occuper»<sup>60</sup>. Ces affirmations ne laissent planer aucun doute sur le souci de Rousseau de proposer aux Polonais des institutions qui soient véritablement polonaises.

Là se trouve le gage d'une bonne gestion de cet Etat. De plus «ce sont les institutions nationales qui forment le génie, le caractère, les goûts et les mœurs d'un peuple, qui le font être lui et non pas un autre,...»<sup>61</sup>. Pour la perfection des institutions nationales polonaises, Rousseau adopte, comme dans la plupart des cas, une méthode qui consiste en la critique de l'ordre existant, assortie d'une proposition corrective.

Parlant du pouvoir exécutif, il donne l'exemple de la République de Rome où le sénat était contrôlé par le pouvoir législatif. Il recommande ce même type de fonctionnement aux Polonais : «Pour que l'administration soit forte, bonne et marche bien à son but, toute la puissance exécutive doit être dans les mêmes mains : mais il ne suffit pas que ces mains changent, il faut qu'elles n'agissent, s'il est possible, que sous

---

<sup>59</sup>- *Ibid.*, p. 163

<sup>60</sup>- *Ibid.*, pp. 168-169

<sup>61</sup>- *Ibid.*, p. 171

les yeux du législateur, et que ce soit lui qui les guide. Voilà le vrai secret pour qu'elles n'usurpent pas son autorité»<sup>62</sup>. Il poursuit: «Ce n'est pas pour y dire leur sentiment particulier, mais pour y déclarer les volontés de la Nation qu'elle envoie des Nonces à la Diète. Ce frein est absolument nécessaire pour les contenir dans leur devoir et prévenir toute corruption, de quelque part qu'elle vienne»<sup>63</sup>. De même Rousseau estime que le sénat avait une trop grande influence dans les délibérations et de ce fait, il peut toujours faire prévaloir ses intérêts particuliers<sup>64</sup>. cette institution, à son avis, doit cesser d'être un corps dont les membres sont nommés à vie.

Par ailleurs il suggère: «il faut ôter au Roi la nomination du sénat, non pas tant à cause du pouvoir qu'il conserve par là sur les sénateurs et qui peut n'être pas grand, que par celui qu'il a sur tous ceux qui aspirent à l'être, et par eux sur le corps entier de la Nation».<sup>65</sup> Ce à quoi Rousseau tient beaucoup en ce qui concerne la gestion du pouvoir exécutif par le roi est le contrôle de ce dernier de façon à empêcher qu'il ne se permette une usurpation ou un détournement de pouvoir. «Rendez l'usurpation impossible à vos Rois, vous leur en ôterez la fantaisie, et ils se mettront à vous bien gouverner et à vous défendre de tous les efforts qu'ils font maintenant pour vous asservir»<sup>66</sup>. Le pouvoir du roi, précise –t-il, devra être borné par la chambre des Nonces en ce qui concerne la législation et par le sénat pour ce qui est de l'administration. Et «en tout temps et surtout dans la triste situation où les malheurs de la Pologne vont la laisser, il n'y aurait rien pour elle de plus funeste que d'avoir un traître à la tête du gouvernement»<sup>67</sup>. Pour ce faire Rousseau préconise une couronne élective au lieu d'une couronne héréditaire. Ce qui répond au souci «de donner à

---

<sup>62</sup>. *Ibid.*, p.190

<sup>63</sup>- *Ibid.*, p. 193

<sup>64</sup>- *Ibid.*, p. 197

<sup>65</sup>- *Ibid.*, p.199

<sup>66</sup>- *Ibid.*, p. 203

<sup>67</sup>- *Ibid.*, p. 260

l'Etat un chef dont le choix ne cause pas des troubles et qui n'attente pas à la liberté»<sup>68</sup>.

Il ne s'est pas moins intéressé au pouvoir législatif. Voici ce qu'il en dit:

«Pour ménager le temps si précieux dans les Diètes, il faut tâcher d'ôter de ces assemblées les vaines discussions qui ne servent de la règle et de l'ordre, mais du cérémonial et de la majesté»<sup>69</sup>.

Au pouvoir judiciaire, Jean-Jacques Rousseau assigne la tâche de maintenir la justice et l'intégrité dans tous les tribunaux. «La fonction de juge, tant dans les tribunaux suprêmes que dans les justices, doit être un état passager d'épreuves sur lequel la nation puisse apprécier le mérite et la probité d'un citoyen, pour l'élever ensuite aux postes plus éminents dont il est trouvé capable»<sup>70</sup>.

Par ailleurs Rousseau donne son point de vue sur certains principes constitutifs du système politique polonais. Ainsi, du «Liberum veto» qui permet à un Nonce (député) de s'opposer à une décision de la Diète (assemblée), il dit: «Le liberum veto n'est pas un droit vicieux en lui-même, mais sitôt qu'il passe sa borne il devient le plus dangereux des abus»<sup>71</sup>. Quant aux confédérations qui sont des associations de citoyens qui émettent des pétitions pour exiger de la part des pouvoirs publics la prise de décisions précises, il l'apprécie en ces termes: «Au lieu donc d'abolir les confédérations, déterminez les cas où elles peuvent légitimement avoir lieu, et puis réglez en bien la forme et l'effet, pour leur donner une sanction légale autant qu'il est possible sans gêner leur formation ni leur activité»<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup>- *Ibid.*, p. 247

<sup>69</sup>- *Ibid.*, pp. 194-195

<sup>70</sup>- *Ibid.*, p. 215

<sup>71</sup>- *Ibid.*, p. 209

<sup>72</sup>- *Ibid.*, p. 214

### Chapitre 3- Les vertus citoyennes et républicaines

En s'adressant au peuple polonais, Jean-Jacques Rousseau observe: «Chaque pays a des avantages qui lui sont propres et que l'institution doit étendre et favoriser. Ménagez, cultivez ceux de la Pologne, elle aura peu d'autres nations à envier. Une seule chose suffit pour la rendre impossible à subjuguer ; l'amour de la patrie et de la liberté animé par les vertus qui en sont inséparables»<sup>73</sup>. Il juge que pour un fonctionnement harmonieux des institutions étatiques, les personnes chargées d'animer celles-ci et les personnes qu'elles sont censées régir doivent être pétris de certaines valeurs. Les vertus doivent être tenues en haute estime. Lesquelles vertus sont considérées comme devant être transmises et cultivées par l'éducation. En ce sens il propose des innovations pour la perfection du système politique polonais. Il suggère que les jeunes polonais soient soumis à des épreuves afin qu'ils aient un caractère bien trempé et que soient développés en eux le patriotisme et d'autres bonnes dispositions. Autant de choses qui les prépareraient à assumer plus tard des fonctions politiques dans la cité. Selon Rousseau, les jeunes doivent être testés aux postes d'avocats, d'assesseurs, de juges, de régisseurs de deniers publics et à d'autres postes. De la sorte ils ont l'occasion de montrer leur mérite, leur capacité, leur exactitude et leur intégrité. Les meilleurs qui tireraient leur épingle du jeu à l'issue de ces tests seraient appelés «*spes patriae*» (espoir de la patrie) et auraient le droit d'être élus « Nonces à la Diète , Députés au Tribunal, Commissaires à la chambre des comptes»<sup>74</sup> . Après avoir siégé trois fois au sein de ces instances, un servant d'Etat (espoir de la patrie) serait apte à passer au second grade qui lui conférerait le titre de « *civis electus* » c'est-à-dire, «citoyen choisi ou élu». Avec ce nouveau titre ils seraient autorisés à postuler pour la fonction de sénateurs. L'élection de sénateurs devrait revenir aux Nonces. Après avoir

---

<sup>73</sup>- *Ibid.*, p. 236

<sup>74</sup>- *Ibid.*, p. 238

été élu trois fois sénateur, le citoyen polonais pourrait passer au troisième et dernier rang avec l'acquisition du titre «custos legum» qui signifie « Gardien des lois». Ce qui lui donnerait le droit d'être élu Palatin ou Grand Castellan. De là la possibilité d'être candidat à l'élection du roi leur est offerte. «L'accès leur en sera ouvert, mais de manière à n'y pouvoir arriver encore que par la voix publique et à force de vertu»<sup>75</sup>. Tout cela répond à un souci: ne pas nommer n'importe qui à n'importe quel poste au sein de l'appareil d'Etat. «Remarquons, avant que d'aller plus loin que la carrière que je donne à parcourir aux citoyens pour arriver graduellement à la tête de la République, paraît assez bien proportionnée aux mesures de la vie humaine pour que ceux qui tiennent les rênes du gouvernement ayant passé la fougue de la jeunesse puissent néanmoins être encore dans la vigueur de l'âge, et qu'après quinze ou vingt ans d'épreuve continuellement sous les yeux du public il leur reste encore un assez grand nombre d'années à faire jouir la patrie de leurs talents, de leur expérience et de leurs vertus, et à jouir eux-mêmes dans les premières places de l'Etat au respect et des honneurs qu'ils auront bien mérités»<sup>76</sup>.

A propos de toutes ces recommandations formulées à l'endroit des Polonais, Rousseau précise: «J'ai cru parler à un peuple qui sans être exempt de vices avait encore du ressort et des vertus, et cela supposé, mon projet est bon»<sup>77</sup>. Il juge son projet d'autant plus adapté qu'il indique: «Je voudrais que par des honneurs, par des récompenses publiques, on donnât de l'éclat à toutes les vertus patriotiques, qu'on occupât sans cesse les citoyens de la patrie, qu'on en fit leur plus grande affaire,... »<sup>78</sup>. Et en matière de vertus citoyennes et républicaines nécessaires pour la stabilité de l'Etat et le bon fonctionnement de ses institutions, Rousseau ne s'arrête pas à celles

---

<sup>75</sup>- *Ibid.*, pp. 240-241

<sup>76</sup>- *Ibid.* p. 241

<sup>77</sup>- *Ibid.*, p. 240

<sup>78</sup>- *Ibid.* p.173

citées plus haut. Il prend également bien au sérieux d'autres vertus. Parmi elles, le sens de la légalité. Celui qui consiste en ce que le citoyen attache, par adhésion et non par contrainte, une importance absolue au respect de la loi. «Il n'y aura jamais de bonne et solide constitution que celle où la loi régnera sur les cœurs des citoyens»<sup>79</sup>. Jean - Jacques Rousseau tient aussi à la vertu de la justice qu'il définit comme «l'ensemble des règles dont l'observation doit permettre au corps social de garder sa cohésion et de se perpétuer»<sup>80</sup>. Il ressort de cela que l'observation de la justice est une condition sine qua non pour que prospèrent les institutions étatiques et pour que vive l'Etat. Cette perspective se retrouve aussi chez Aristote<sup>81</sup> qui affirme: «C'est le caractère propre de l'homme par rapport aux autres animaux, d'être seul à avoir le sentiment du bien et du mal, du juste et de l'injuste, et des autres notions morales, et c'est la communauté de ces sentiments qui engendre famille et cité».

En plus de tout cela Rousseau prône la «religion civile»<sup>82</sup>. Une religion sans dieu, sans prêtres, sans rituel et qui ne serait rien d'autre que le dévouement et la dévotion pour la cause nationale.

---

<sup>79</sup>- *Ibid.* p. 165

<sup>80</sup> -J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, p. 54

<sup>81</sup>- Aristote, *La Politique*, traduction J. Tricot, Vrin, 1977, p.40

<sup>82</sup>- J.J. Rousseau, *Op. Cit.*, pp. 196-209

## **Deuxième partie : Les institutions républicaines béninoises à l'ère du renouveau démocratique**

La constitution du 11 décembre 1990 -encore en vigueur jusqu'à présent- est en fait le résultat de la somme des enseignements tirés du passé constitutionnel du pays, des observations relevées à partir des expériences faites sous d'autres cieux et des aspirations exprimées par le peuple à travers ses représentants à la conférence des forces vives de la nation de février 1990. De là les constituants ont établi des pouvoirs et des contre pouvoirs qui s'équilibrent et s'harmonisent.

### **Chapitre 1 : les institutions de la constitution du 11 décembre 1990**

La constitution issue du référendum du 11 décembre 1990 marque un tournant décisif et significatif dans la vie politique béninoise. Elle matérialise le passage d'un ordre idéologique marxiste léniniste et d'un système monopartite à un système de démocratie libérale et de multipartisme intégral. Cette loi constitutionnelle établit une armature institutionnelle faite de pouvoirs et de contre-pouvoirs appelés à assurer le bon fonctionnement de la démocratie.

#### **1.1- L'aménagement des pouvoirs**

Les pouvoirs mis en place par la constitution du 11 décembre sont au nombre de trois et sont censés jouer chacun un rôle pour la vitalité de la démocratie béninoise. Il s'agit de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Chacun étant investi de fonctions clairement définies.

### **1.1.1 – L'exécutif**

La Constitution, en son article 41, dispose que : «Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est l'élu de la nation et incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux».

En raison de la place qu'il tient dans le dispositif institutionnel, le Président de la République s'est vu investi d'un certain nombre de prérogatives qui font effectivement de lui l'incarnation du pouvoir exécutif. Ainsi (article 54), il «est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le Chef du gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'Administration et de la Force Armée, il est responsable de la Défense nationale. Il nomme, après avis consultatif du bureau de l'Assemblée nationale, les membres du gouvernement, il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Les membres du gouvernement sont responsables devant lui.

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 60 et 115 sont contresignés par les Ministres chargés de leur exécution»

La substance de cette disposition se trouve renforcée par celle de l'article 55 qui stipule : «Le Président de la République est le président du Conseil des Ministres.

Le Conseil des Ministres délibère obligatoirement sur:

- \* les décisions déterminant la politique générale de l'Etat ;
- \* les projets de loi ;
- \* les ordonnances et les décrets règlementaires...».

Comme on le constate, la loi constitutionnelle du 11 décembre 1990 consacre un exécutif monocéphal et en droit constitutionnel, il est un fait que le monocéphalisme est «la traduction organique du principe de la séparation des pouvoirs»<sup>83</sup>. En vertu de ce texte donc, le Chef de l'Etat détient des pouvoirs étendus qui font de lui une institution, même s'il est astreint de prendre un nombre important de décisions en conseil des ministres. C'est lui qui nomme ces derniers qui sont responsables devant lui. Il détermine, organise et dirige la politique de la Nation. Il a sous sa tutelle l'administration et l'armée. Il est détenteur du pouvoir réglementaire fait des «matières autres que celles qui sont du domaine de la loi» (Article 100). Avec autant de prérogatives, le Chef de l'exécutif, appelé à jouer un grand rôle au sein de l'Etat, se retrouve en même temps en position d'interlocuteur et de collaborateur des autres Institutions de la République. Ainsi partage-t-il avec l'Assemblée Nationale l'initiative des lois. «Le président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale.

Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée Nationale,

Il peut, avant expiration de ces délais, demander à l'Assemblée nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles».

Cette demande de seconde délibération est une espèce de «droit de veto suspensif» accordé au Chef de l'Etat. Ce dernier peut légiférer par ordonnance sur des matières qui sont normalement du domaine de la loi : «L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance,...» (Article 110). Il peut aussi prendre l'initiative du

---

<sup>83</sup>- *Ibid.*, p.231

référendum : «Le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics» (article 58).

Toujours dans ses relations avec le législatif, le Chef de l'exécutif a le devoir de répondre, ainsi que l'énonce l'article 71, aux interpellations de l'Assemblée Nationale, en se présentant lui-même ou en déléguant l'un de ses ministres devant les députés

Par rapport au pouvoir judiciaire, l'article 59 précise: «Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice». Et l'article 60 complète: «Le président de la République a le droit de grâce...»

### **1.1.2- Le législatif**

Aux termes de l'article 79 de la Constitution du 11 décembre 1991, le parlement béninois est monocaméral, une assemblée nationale dont les membres portent le titre de «députés» et exercent le pouvoir législatif ainsi que le contrôle de l'action du gouvernement. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans renouvelables, chaque député est le représentant de la nation tout entière (article 80).

Dans ses relations avec le gouvernement il est prévu (article 94) que l'Assemblée Nationale informe le Président de la République de l'ordre du jour de ses séances et de celui de ses commissions. l'article 105 indique: «l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente constitution, déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Les projets et propositions de loi sont envoyés, avant délibération en séance plénière, à la commission compétente de l'Assemblée Nationale pour examen...» En ce qui concerne les propositions de loi, voici ce que dit l'article 107 de la Constitution: «Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création en l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes». Le parlement vote la loi et consent l'impôt (article 96). Entre autres, les lois de finances incluant le budget général de l'Etat (article 99).

Si la loi des finances détermine les recettes et les dépenses de l'Etat, les lois de règlement quant à elles contrôlent l'exécution des lois de finances «Sous réserve de l'apurement ultérieur des compte de la Nation par la chambre des comptes de la Cour suprême». Pour ce qui concerne les lois de programme -toujours aux termes du même article, alinéa 3- elles fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

En cas de prise d'ordonnance par le gouvernement, il revient à l'Assemblée de ratifier le projet de loi en question (article 102, alinéa2). A l'alinéa 3 il est précisé: «à l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine législatif».

Dans le cas précis du vote de la loi des finances, l'article 110 se veut très explicite: «si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par

ordonnance. Le gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire. ). Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire le budget est établi définitivement par ordonnance».

L'article 103 accorde aux députés le droit d'amendement. Dans son rôle de contrôle de l'exécutif, le législatif dispose de divers moyens énoncés à l'article 113 : l'interpellation, la question écrite, la question orale avec ou sans débat, non suivie de vote, la commission parlementaire d'enquête.

### **1.1.3- Le judiciaire**

Appelé de façon classique troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire occupe tout le titre VI de la constitution du 11 décembre 1990. Selon l'article 125, il est «indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif».

Il est exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux créés conformément à la présente Constitution». L'alinéa 2 de l'article suivant renchérit: «Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles». Mais tout en affirmant l'indépendance de la justice, la loi N°90-32 la rattache, d'une certaine façon, à l'exécutif. Ainsi est il dit à l'article 127 que «Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature». «Les magistratures sont nommées par le président de la République, sur proposition du Garde des sceaux, Ministre de la Justice, après avis du conseil Supérieur de la Magistrature» (article 130).

Le président de la Cour Suprême est nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République, après avis du président de l'Assemblée Nationale. Pour ce qui est de son rôle dans le cadre institutionnel du Bénin, «La Cour suprême, indique l'article 132, est consultée par le gouvernement plus généralement sur toutes les

matières administratives ou juridictionnelles. Elle peut, à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée Nationale».

L'on retient par ailleurs que l'autre composante du pouvoir judiciaire est la Haute Cour de Justice, compétente (article 136) pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement pour les faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions de même que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

## **1. 2- Les institutions de contre- pouvoir**

Le constituant béninois a également prévu des institutions de contre pouvoirs chargées d'empêcher les abus possibles des pouvoirs.

### **1.2.1- La Cour Constitutionnelle**

Elle est, aux termes de l'article 114, «la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics».

C'est dire que la Cour Constitutionnelle est cette institution qui veille au respect de la Loi constitutionnelle. Elle protège celle-ci aussi bien contre l'Etat que contre les individus pris isolément. Elle est donc garante de la stabilité politique, de la cohésion sociale.

L'article 117 détaille ses attributions en ces points: elle «statue obligatoirement sur :

- la Constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation ;
- les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution ;
- La Constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine ;
- Les conflits d'attributions entre les Institutions de l'Etat,...»

A ces dispositions s'ajoutent celles de l'article 121, alinéas 1 : «La Cour Constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée Nationale se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation». Les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, de la Haute autorité de l'Audio -Visuel et de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution».

### **1.2.2- Le Conseil Economique et Social (CES)**

Il est Constitutionnellement censé donner son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumises. Les projets de loi de nature économique et social lui sont obligatoirement soumis afin qu'il donne son avis. «Le conseil économique et social peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'Assemblée Nationale ou du

gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général». Voilà le libellé de l'alinéa 4 de l'article 139 de la Constitution qui définit les relations du CES avec le Gouvernement et le Parlement.

### **1.2.3 – La Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication**

Sa mission est de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse conformément à la loi. Elle veille au respect des règles déontologique en matière d'information et garantit l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

S'agissant de ses rapports avec les autres institutions, la seule disposition constitutionnelle qui en parle est l'article 143, alinéa 1<sup>er</sup>: «Le président de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication est nommé , après consultation du président de l'Assemblée nationale, par décret pris en conseil des ministres».

Pour le reste, il faut se reporter à la loi organique portant sur son organisation, son fonctionnement, sa composition et ses attributions.

## **Chapitre 2 : Du fonctionnement des institutions au dysfonctionnement du système institutionnel : quelques cas de crises institutionnelles**

Le préambule de loi constitutionnelle du 11 décembre 1990 commence en ces termes: «Le Dahomey, proclamé République le 04 décembre 1958, a accédé à la souveraineté

internationale le 1<sup>er</sup> août 1960. Devenu République du Bénin le 1<sup>er</sup> mars 1990, il a connu une évolution constitutionnelle et politique mouvementée depuis son accession à l'indépendance ; seule s'est restée maintenue l'option en faveur de la République. Les changements successifs de régimes politiques et de gouvernements n'ont pas émoussé la détermination du peuple béninois à rechercher dans son génie propre, les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les Forces de son patriotisme».

Les valeurs en question et l'organisation politique voulue et adoptée par le peuple souverain transparaissent à travers les Institutions établies par cette loi constitutionnelle. L'idéal étant que ces institutions agissent les unes sur les autres, fonctionnent dans un mécanisme d'interaction harmonieuse. Car même si le texte laisse nettement entrevoir une séparation des pouvoirs, il n'exclut pas, bien au contraire il recommande, la complémentarité et le partage des compétences entre ces institutions. Il préconise également entre elles des relations de contrôle. C'est dire que «le régime présidentiel béninois est fondé sur la valeur et les principes de la démocratie pluraliste et sur une séparation rationaliste de pouvoirs»<sup>84</sup>. Seulement la réalité observée n'est pas toujours conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution du Renouveau Démocratique. Depuis son entrée en vigueur le pays a connu bien des crises institutionnelles. Des crises qui, tout en n'ayant pas conduit au chaos, n'en sont pas moins préoccupantes.

En dépit des dispositions établies pour un fonctionnement harmonieux des différentes institutions, les situations de crise, de tension se donnent à voir de temps à autres.

---

<sup>84</sup>- *Ibid.*, p.229

## 2.1- Exécutif- législatif

A l'ère du renouveau démocratique l'on observe que c'est surtout entre l'exécutif et le législatif que les relations conflictuelles ont été le plus récurrentes.

**A- Sous le mandat du président Nicéphore Soglo** il y a eu deux principales crises entre les deux Institutions.

\* En décembre 1993, la loi des finances et le budget général de l'Etat n'ayant pas été adoptés à temps, le gouvernement a obtenu du Parlement l'autorisation de les exécuter par douzième provisoire en attendant leur examen et leur adoption. Entre temps la dévaluation du franc CFA intervient le 11 janvier 1994 et bouleverse les prévisions. Le gouvernement se voit obligé de revoir la première mouture du budget. Le budget réélaboré est transmis par décret N° 94-66 à l'Assemblée Nationale le 29 mars 1994. Pour atténuer les effets pervers de la dévaluation, le gouvernement dépose à l'Assemblée, un projet de loi d'habilitation dont le vote devrait permettre de mettre en œuvre quelques mesures salariales et fiscales. Avant d'introduire à la plénière le projet de budget, la commission des finances le modifie. Entre autres modifications : l'augmentation de la valeur du point d'indice des salaires à 15% au lieu des 10%, proposés par le gouvernement ; l'augmentation du taux des bourses nationales à 25% au lieu des 15% fixés par gouvernement. Le gouvernement désapprouve cette attitude et dénonce : le non respect de la procédure du vote du projet de budget, le non respect du principe de l'équilibre budgétaire, le non respect des domaines de compétences, le non respect des repères financiers du Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

Le Gouvernement trouve inacceptable que l'Assemblée aille au-delà de ses prévisions visant à contenir l'augmentation de la masse salariale dans une enveloppe

de 43.783.000.000 F et celle des bourses à 2.170.000.000F. Mais en dépit de ces remarques l'Assemblée vote la loi des finances modifiée le 28 juillet 1994. Le 02 août, s'appuyant sur les articles 41, 68 et 147 de la Constitution béninoise, le Chef de l'Etat décide d'exécuter par ordonnance le budget mis au point par le Gouvernement pour le motif que le budget voté par le Parlement ne respecte pas les engagements internationaux auxquels le Bénin a souscrit (le PAS s'entend). Le Président de la République déplore qu'en réponse à une lettre adressée au président de l'Assemblée Nationale le 26 juillet, les députés affirment ne pas se sentir liés par le PAS. En réaction à l'ordonnance présidentielle, le Président de l'Assemblée, Me Adrien Houngbédji saisit la Cour Constitutionnelle le 05 août 1994 contre ce qu'il qualifie de violation par le Président de la République des articles 68, 98, 99, 109 et 110 de la Constitution et des articles 75, 76 et 77 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle.

Dans une décision rendue le 24 août 1994, la Cour Constitutionnelle déclare :  
«La Cour Constitutionnelle saisie par requête N° 451/AN/PT/SP du 05 août 1994 enregistrée au secrétariat de la Cour Constitutionnelle sous le N° 703, par laquelle le Président de l'Assemblée Nationale sollicite sur la base des articles 114 et 117 de la Constitution et de l'article 23 de la loi organique N°91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour Constitutionnelle, un contrôle de constitutionnalité des ordonnances N° 94-001 et 94-002 du 1<sup>er</sup> août 1994, en invoquant la violation des articles 98, 99, 109, 110, et 68 de la constitution et des articles 75, 76 et 77 de la loi organique précitée...

Article 1<sup>er</sup> : La Cour Constitutionnelle est incompétente pour connaître de la décision de la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution

Article 2 : Les ordonnances N°94-001 du 1<sup>er</sup> août 1994 portant loi des finances pour la gestion 1994 et 94-002 du 1<sup>er</sup> août 1994 portant programme d'investissements publics

pour la gestion 1994 et constituant mesures exceptionnelles sont déclarées non conformes à la Constitution pour vice de procédure».

Le Gouvernement prend acte de la décision et ouvre des négociations avec l'Assemblée sous l'égide des anciens présidents de la République. Finalement une solution consensuelle a été trouvée.

\* Une autre crise a opposé les deux Institutions au sujet de l'organisation des élections du président de la République et des députés. On était en septembre 1994. Jusque là les élections étaient organisées par le Ministère de l'Intérieur. Mais un groupe de députés décide de les confier désormais à un organe ad hoc : la Commission électorale nationale autonome (Cena). Le 15 septembre 1994 les députés votent la loi N° 94-013 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. Sur demande du Chef de l'Etat ils ont procédé à une deuxième lecture qui s'est soldée par un nouveau vote de la loi le 21 novembre de la même année. C'est alors que le chef de l'Etat formule le recours 060-c en inconstitutionnalité contre les articles 36, 37, 38, 42,57 et 96 de la loi. Selon lui ces articles étaient contraires aux dispositions 48, 49, 54, 81, 98, 100 et 117 de la Constitution du 11 décembre 1990 et étaient en contradiction avec l'esprit et les termes des articles 52 et 53 de la loi N° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle.

En réponse la Cour à travers la décision D CC 34-94 énonce :

« Article 1<sup>er</sup> : l'article 57 de la loi N° 94-013 adoptée par l'Assemblée Nationale le 15 septembre 1994 et après deuxième lecture le 21 novembre 1994, portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale est déclarée contraire à l'article 49 de la constitution et à l'article 54 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle en ce qu'il dispose: « Elle

(la Cour Constitutionnelle) doit avoir achevé ses travaux dans un délai maximum de quatre jours après la date du scrutin».

Article 2 : Est déclaré séparable de l'ensemble du texte de la loi, la phrase ci-dessus citée.

Article 3 : Toutes les autres dispositions de ladite loi dont notamment celles des articles 36, 37, 38, 42 et 96 sont conformes à la Constitution».

Le Gouvernement, par la voix de son porte parole, M. Théodore Holo, réagit à la décision de la Cour en ces termes : « le gouvernement a accepté la composition de la commission telle que souhaitée par l'Assemblée, alors que dans un premier temps le Gouvernement voulait une composition paritaire, d'un côté le gouvernement et de l'autre l'opposition. Il restait la question des attributions parce que conformément à notre constitution c'est le Chef de l'Etat qui dispose de l'administration et des forces de sécurité. Or lorsqu'une commission électorale veut organiser elle-même les élections, cela voudrait dire que cette commission doit disposer de l'administration parce qu'elle n'a pas suffisamment d'agents couvrant l'ensemble du pays...Nous avons estimé que pour tous ces éléments, la commission électorale n'avait pas assez de pouvoir pour faire jouer ces structures qui garantissent la sécurité pendant les élections. Et c'est pour cela que nous pensions que cette commission électorale devait avoir comme attributions la supervision de toutes les opérations électorales, voir si ce qui est fait est conforme à notre constitution, est conforme au code électoral, s'il n'y a pas eu de fraudes. Si cette commission observe des éléments de fraude, elle saisit la Cour Constitutionnelle qui, elle, est compétente aux termes de l'article 82 de notre Constitution pour statuer souverainement sur l'élection du député. Donc si la commission a un rôle de supervision, elle va constater qu'il y a fraude, il ne lui appartient pas de trancher et d'annuler l'élection du député. C'est à la Cour que

notre Constitution attribue cette compétence. Donc nous avons estimé que de ce point de vue la Commission électorale dépassait ses prérogatives, qu'il fallait saisir la Cour constitutionnelle pour avoir le cœur net quant aux prérogatives qui pouvaient être celles de cette commission électorale. Je constate malheureusement que nous n'avons pas été suivis par la Cour Constitutionnelle»<sup>85</sup>.

**B- Sous le mandat du président Mathieu Kérékou,** les relations entre l'exécutif et le législatif ont traversé aussi des zones de turbulence. Il y a eu notamment une crise budgétaire assez grave. En effet, jusqu'au 31 décembre 1999 le projet de loi des finances et de programme d'investissements publics (gestion 2000) n'étaient pas votés. Ils avaient été introduits à l'Assemblée Nationale le 13 octobre 1999 par décret N° 99-484. Ce non vote est dû à plusieurs réserves émises par certains députés. Le député Candide Azannaï a posé une question préalable sur la méthodologie ou plus précisément sur les conditions d'examen de la loi des finances par rapport à des dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Il a aussi trouvé que l'appellation «commission budgétaire» introduite dans le projet de loi n'était pas conforme puisqu'il n'existait pas de commission dite budgétaire au parlement. Quant aux députés Guy Adjanooun et Maxime Houédjissin, ils ont estimé que, quant au fond, le rapport distribué aux députés n'étaient pas réellement celui du débat budgétaire. Ils ont demandé que le rapport soit réaffecté à la commission des finances pour rectification. Un autre député déplore l'absence du Ministre du Plan aux débats. Après une suspension des travaux, de nouveaux documents ont été distribués aux députés. Et en se référant à l'article 94 du règlement intérieur de l'Assemblée, des députés ont réclamé quatre jours pour examiner et amender au besoin le document.

---

<sup>85</sup>- Journal *La Nation* du lundi 26 décembre 1994, pp. 4-5

Le ministre des finances Aboudoulaye Bio Tchané demande l'exécution du budget par douzième provisoire. Demande rejetée par le Président du Parlement, M. Adrien Houngbédji vu que le projet avait été régulièrement déposé –au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre- et était encore en discussion. Ce dernier renvoie les débats au 06 janvier 2000. Le 02 janvier, le président Mathieu Kérékou s'appuie sur l'article 110 de la Constitution et décide de l'exécution du budget par ordonnance<sup>86</sup>.

**C- Sous le mandat du président Boni Yayi** inauguré en 2006, il y a aussi déjà eu de chaudes empoignades et un bras de fer entre l'exécutif et le législatif. C'était vers la fin du quatrième législatif en février 2007. Le Secrétaire général du Gouvernement publie le 03 février 2007 un communiqué dont la teneur est ceci :

«...au terme de l'article 81 de la Constitution du 11 décembre 1990 la loi fixe le régime des incompatibilités. De même, au terme de la loi n° 94-015 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, il est stipulé à l'article 27-1 et suivant que le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité, est tenu d'établir, dans les 30 jours qui suivent son entrée en fonction ou sa validation, qu'il est démis des fonctions incompatibles avec ses mandats. A défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat. La démission d'office est permise dans tous les cas par l'Assemblée Nationale à la requête du Bureau de l'Assemblée Nationale... Il se fait que l'honorable Issa Salifou se trouve dans cette situation d'incompatibilité depuis le début de la législature. En plus, l'intéressé reste devoir aux sociétés d'Etat telle que la Sobemap, le Port Autonome de Cotonou, la Cncb d'importantes sommes d'argent. La démarche du Chef de l'Etat reste dans la logique

---

<sup>86</sup>- Journal *La Nation* du 03 janvier 2000, p.7

de lutter fermement contre la corruption et l'impunité. Le Gouvernement voudrait par la présente déclaration prendre l'opinion à témoin». En plus de ce communiqué, le Président de la République a adressé une correspondance au président de l'Assemblée Nationale demandant la démission d'office du député Issa Salifou pour incompatibilité des fonctions de député avec celles de chef d'entreprise. Le bureau de l'Assemblée et la conférence des présidents saisis recommandent au président de l'Assemblée la saisine de la commission des lois. Mais cette saisine était impossible étant donné que le Parlement était en session extraordinaire et qu'en vertu de la loi une telle session porte un ordre du jour précis. Le 08 février 2007 des débats houleux ont eu lieu à l'Assemblée nationale en présidence du garde des sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation. Les députés se sont montrés très peu tendres vis-à-vis du Gouvernement. Pour eux ce dernier, en agissant tel qu'il l'a fait a violé les textes. Ils ont brandi en l'occurrence l'article 27 alinéa 3 de la loi N°94-015 du 22 septembre 1994 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale qui dispose : «La démission d'office est prononcée dans tous les cas par l'Assemblée Nationale à la requête du Bureau de l'Assemblée Nationale. Elle n'entraîne pas l'inéligibilité». Les députés ont estimé que la correspondance du Chef de l'Etat ne se présentait pas sous la forme d'une information, à toutes fins utiles adressée au bureau de l'Assemblée nationale mais plutôt comme une requête. En conséquence ils l'ont jugé irrecevable dans la forme. Il n'y avait donc pas lieu d'aller au fond<sup>87</sup>.

Le gouvernement Yayi demande à l'Assemblée Nationale l'étude en procédure d'urgence d'un projet de loi devant permettre à l'Etat béninois d'obtenir un prêt en vue de la protection de la côte Est de Cotonou contre l'érosion. Le gouvernement explique que si la chose n'était pas faite dans un délai bref, le Bénin perdrait l'opportunité. Les députés, dans

---

<sup>87</sup>- Journal *La Presse du Jour*, n°0352 du lundi 19 février 2007, pp. 2,4, 6, 7, 10

leur majorité, ont subordonné accord de l'autorisation à l'installation par le gouvernement d'un certain nombre de conseils communaux élus et non installés. Les deux institutions n'ayant pas réussi à accorder leurs violons, le président Boni Yayi recourt, le 28 juillet 2008, à une ordonnance pour solliciter le prêt. La même ordonnance prend en compte l'adoption d'un nouveau code d'investissement.

Le 15 octobre de la même année, le gouvernement demande au parlement le vote d'un projet de loi des finances rectificatives. Les députés contestent l'opportunité de certaines dépenses inscrites dans ce projet de loi qui ne devait s'exécuter que pour le dernier trimestre de 2008. Par exemple ils ont jugé inopportune l'inscription, dans ce projet de loi rectificative, la construction d'un aéroport moderne à Tourou à Parakou. Une fois encore le président Yayi prend une ordonnance qui porte aussi bien sur la loi des finances rectificative que sur le projet de loi modifiant les articles 11, 33, 47-1 et 47-2 de la loi n°90-002 de mai 1990 portant code des investissements, telle que modifiée par l'ordonnance 2008-04 du 28 juillet 2008 instituant, par les articles 47-4 et 47-8, le régime «E» relatif aux investissements structurants.

## **2. 2- Exécutif -judiciaire**

L'histoire politique récente du Bénin a aussi été marquée par des tensions entre les pouvoirs exécutif et judiciaire.

**A** - En juillet 2003 éclate l'affaire que la presse locale finira par baptiser «Hamanigate». Le sieur Assani Hamani Tidjani, béninois d'origine nigérienne a été identifié comme receleur de voitures de luxe, pour la plupart volées au Nigeria consécutivement à des braquages sanglants qui, dans bien des cas ont coûté la vie aux victimes. L'Etat nigérian, à la découverte de cet état de fait, prend des mesures énergiques contre le Bénin. Il met la pression sur les autorités béninoises et exige que

lui soit remis Hamani Tidjani et d'autres Béninois appartenant au réseau. Le Bénin s'exécute et justifie l'acte par l'évocation d'un principe juridique appelé «transfèrement».

Dans la foulée les autorités judiciaires béninoises qui avaient déjà ouvert une procédure ont été pratiquement mises à l'écart. Aussitôt les magistrats béninois, par l'entremise de leur syndicat, montent au créneau. Ils dénoncent l'acte en indiquant qu'en aucun cas l'on ne peut invoquer le principe de transfèrement pour le justifier. Selon le magistrat Romaric Azalou, le transfèrement ne peut se faire qu'à l'intérieur d'un pays et non d'un pays vers un autre. Dans ce dernier cas, précise-t-il, l'on parle d'extradition. Or un Etat ne peut extrader son ressortissant vers un autre territoire. Les magistrats à leur tour mettant la pression sur le gouvernement béninois et exige le retour au bercail de tous les Béninois envoyés au Nigeria. Le bras de fer s'engage entre les deux Institutions et finalement certains des prisonniers sont rapatriés du Nigeria.

**B-** Un autre conflit entre le judiciaire et l'exécutif se produit dans le dernier trimestre de 2007. Le 12 octobre 2007, le Gouvernement du Président Boni Yayi, décide, en Conseil des ministres, la suspension des décisions de justice liées aux litiges fonciers en milieu urbain. En prenant cette décision le Gouvernement dit vouloir préserver la paix sociale qui, selon lui, est menacée par les décisions de justice entraînant des démolitions de maison, des déguerpissements, des expropriations. Magistrats et notaires n'ont point entendu la chose de cette oreille. Pour eux il s'agit, ni plus ni moins, d'une immixtion de l'Exécutif dans les affaires du Judiciaire. La tension qui a d'abord pris la forme de guerre d'arguments juridiques, s'est par la suite radicalisée avec le déclenchement par les magistrats de grèves renouvelées. En fin de compte la Cour Constitutionnelle est saisie et constate l'immixtion de l'Exécutif dans les affaires du Judiciaire.

### **2. 3- Judiciaire-Législatif**

La principale crise entre ses deux Institutions remonte à janvier 2006, soit à moins de deux mois de l'élection présidentielle de la même année. Plusieurs députés de la quatrième législature de l'ère du Renouveau Démocratique sont montés au créneau pour réclamer la libération du sieur Rachidi Gbadamassi, ancien maire de la ville de Parakou. Les députés ont nom : Bernard Lani Davo, Issa Salifou, Robert Cakpo, Youssao Aboudou, Amouda Issifou Razaki, Sacca Fikara, Modeste Kérékou, Eustache Akpovi. En clair des personnalités, politiquement proches de celui dont ils réclament la mise en liberté. Les faits ayant conduit à l'emprisonnement de ce dernier sont relatifs à l'assassinat de M. Séverin Coovi, juge, précédemment Président de la Cour d'Appel de Parakou.

Selon des informations plus ou moins concordantes, de forts soupçons pesaient sur Rachidi Gbadamassi qui serait le principal commanditaire de cet assassinat. Mais l'instruction du dossier a été longue, les juges se donnant du temps pour rassembler suffisamment de preuves. La longueur des enquêtes a exaspéré les députés, amis du mis en examen. D'où leur sortie, en manteau de députés pour demander que le maire emprisonné soit libéré. Ils sont même allés jusqu'à interpeller le Gouvernement sur la question. L'acte a été mal apprécié par les juges qui y ont vu une immixtion du Législatif dans les affaires du Judiciaire. Ils ont très vivement condamné la chose et ont invité les députés à se mettre au pas. Les magistrats ont justifié leur levée de bouclier en s'appuyant surtout sur l'article 3 de la loi 2001-37 du 17 août 2002 portant organisation du pouvoir judiciaire en République du Bénin. Cette loi qui consacre l'indépendance de la Justice punit toute immixtion dans les affaires de celle-ci d'une peine d'emprisonnement de 6 à 13 mois et d'une amende de 50 à 500.000 CFA. Plus

tard, un juge, substitut<sup>88</sup> du procureur de la République confiera: «Si ces députés ne s'étaient pas rangés, nous leur aurions appliqué la loi comme cela se devait. Même leur immunité n'y pourrait rien parce que l'immunité ne couvre pas les cas de flagrant délit».

## **2. 4-Exécutif –Haac**

**A-** En avril 2005 une affaire d'exploitation de fréquence oppose le gouvernement du président Mathieu Kérékou à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1997, la chaîne de télévision Lc2 exploite le canal 8 de la bande 3. Entre temps la loi 97-010 portant libéralisation de l'espace audiovisuel a été votée. En vertu de cette loi une nouvelle convention a été signée entre la chaîne et l'organe de régulation le 22 septembre 1998. Conformément au cahier de charge de cette convention une nouvelle fréquence est attribuée à Lc2. Il s'agit du canal 44 de la bande 5 sur la fréquence porteuse image 655.25 MHz en UHF. Mais malgré cette convention la chaîne a continué à émettre en VHF sur le Canal 8. Suite aux protestations des responsables de Golfe-Tv qui, tenus d'émettre en VHF, ont considéré la présence de l'autre chaîne en UHF comme de la concurrence déloyale. La Haac rappelle Lc2 à l'ordre le 19 avril 2005 indiquant que celle –ci violait les articles 19 et 35 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992, loi relative à l'attribution, à l'organisation, au fonctionnement de l'Institution de régulation. Par la décision N°05-069, elle met la chaîne en demeure de se conformer aux dispositions du cahier de charge. Au bout de l'ultimatum de quinze jours qui lui a été donné, M. Christian Lagnidé, Pdg de LC2, au lieu de s'exécuter décide purement et simplement

---

<sup>88</sup>- Le magistrat Romaric AZALOU

de fermer l'entreprise et de mettre ses employés à la porte. Saisi de l'affaire, le Chef de l'Etat, faisant fi des injonctions de l'organe de régulation et sous prétexte de sauvegarder l'emploi des travailleurs de la chaîne, autorise, par le truchement de son directeur de cabinet civil, la poursuite des émissions de celle-ci. Du coup LC2 reprend allègrement ses émissions sur la fréquence interdite sous la barbe des conseillers de la Haac, restés impuissants.

Le 12 mai 2005, à l'occasion de l'ouverture de la session de l'Institution de Régulation, son Président, M. Ali Zato déclare «Nous croyons ici à la Haac que, dans un Etat de droit, la moindre des attitudes citoyennes est le respect des textes régissant la cité et surtout le respect des conventions auxquelles on a librement souscrit. Je suis convaincu que tous nos partenaires des médias partagent cette logique qui relève du simple bon sens»<sup>89</sup>. Au-delà de cette déclaration qui sonne comme un appel au bon sens, au sens du légalisme, la Haac décide de passer à la vitesse supérieure. Le 26 mai elle décide (décision N° 05-087 Haac du 26 mai 2005) du démantèlement<sup>90</sup> des installations illégales, «pirates» de Lc2 sur le canal 8 de la bande 3, sur la fréquence porteuse image 199.25MHZ ; histoire de réduire les émissions de cette chaîne en UHF sur le canal 44 de la bande 5 sur la fréquence porteuse image 655.25MHZ qui lui avait été légalement attribuée. Finalement Christian Lagnidé se plie aux injonctions mais ne s'empêche pas de commenter: «...le Chef de l'Etat a bien voulu nous saisir, nous demandant de poursuivre nos émissions, en attendant qu'une solution soit trouvée en relation avec la Haac. Nous voudrions ici, au nom du personnel de LC2 et en notre nom propre, remercier le Président de la République pour l'intérêt qu'il accorde à la préservation des emplois et à la paix sociale dans notre pays»<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup>- Journal *La Nation* du 13 mai 2005, p.3

<sup>90</sup>- Journal *Le Point au Quotidien* n°1797 du vendredi 27 mai 2005, p. 11

<sup>91</sup>- Journal *La Nation* du lundi 30 mai 2005, p.7

**B-** Il est aussi une autre affaire, ayant opposé la Haac à l'exécutif, qui est de nature à retenir l'attention. Il s'agit de la nomination en Conseil des ministres en janvier 2007 des directeurs généraux de l'office de Radio et télévision du Bénin (Ortb) et de l'Agence Bénin Presse (Abp). MM. Julien Akpaki et Yaovi Hounkponou ont été respectivement nommés à ces deux postes par le président Boni Yayi. Ces nominations ont provoqué la levée de boucliers des conseillers de la Haac qui ont estimé que le chef de l'Etat violait la Constitution en nommant des personnes qu'eux-même n'ont pas proposées. A leur avis, cela constituait une violation de l'article 6, alinéa 3, de la loi organique sur la Haac qui dispose que celle-ci «propose à la nomination par le Chef de l'Etat en Conseil des ministres, les directeurs des organes de presse publics».

En réaction le camp présidentiel, notamment par la voix du conseiller technique juridique du Président de la République, M. Victor Tokpanou a estimé que la Haac a violé son propre bloc de constitutionnalité en ne proposant qu'un seul nom à nomination par le président de la République au lieu de trois comme l'indique la loi organique. De même le camp présidentiel avance que la seule personne proposée par la Haac pour la direction de l'Ortb, M. Etienne Coovi Natabou n'est qu'un contractuel de l'Office. La situation a entraîné des tirs croisés par média interposés entre les deux Institutions. Mais curieusement ni l'une ni l'autre n'a cru devoir saisir la Cour Constitutionnelle. Finalement quelques citoyens ont saisi cette dernière qui a rendu sa décision plus de sept mois après, soit le 27 août 2007. En substance, à la suite de plusieurs considérations, la décision Dcc 07-093 de la Cour dit : «article 1<sup>er</sup>: le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a violé la

Constitution. Article 2 : le Président de la République a violé la constitution».<sup>92</sup>

Autrement dit, la Cour Constitutionnelle a renvoyé dos à dos les deux Institutions.

---

<sup>92</sup>-Journal *La Nation* du 27 août 2007, pp.8-9

## **Troisième partie : Une approche rectificative des fondements**

### **philosophiques des institutions béninoises à la lumière de la perspective rousseauiste**

Depuis toujours le Bénin ou l'ex-Dahomey s'est donné des Institutions pour la régulation de sa vie politique. Mais entre les principes et la pratique il y a bien souvent un décalage. Bien des fois la pratique met l'idéal à l'épreuve.

#### **Chapitre 1: Les principes fondateurs des systèmes institutionnels dans l'histoire politique du Bénin**

Au regard des principes l'on ne peut efficacement apprécier des institutions politiques béninoises qu'à l'aune des textes constitutionnels qui leur ont donné naissance.

##### **1.1 – De la vie institutionnelle du Bénin de 1960 à 1990**

Pour mieux appréhender la philosophie, les motivations et les visées de la Constitution du 11 décembre 1990, il ne serait point inopportun de revisiter d'abord celles qui l'ont précédées. En effet sa conception répond à un souci de corriger et de parfaire un ordre sinon des ordres constitutionnels précédents. Bien entendu, dans leur succession, les différentes lois constitutionnelles ont aménagé, chacune, les institutions de la République et régulé le fonctionnement de celles-ci dans des perspectives particulières.

La première constitution du Bénin indépendant, celle du 26 novembre 1960 instaure «un régime de type présidentiel mais qui s'inscrit dans la logique du

parlementarisme rationalisé»<sup>93</sup>. Ce régime établit un poste de président et un autre de vice-président. Les deux personnalités sont élues au suffrage universel pour cinq ans. Toutefois le détenteur légal et exécutif du pouvoir exécutif était le président de la République qui désigne les membres du gouvernement, détermine leurs attributions, met fin à leurs fonctions (article 12). Il dispose de pouvoirs exceptionnels étendus en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Il détient l'initiative des lois concurremment avec le parlement et dispose du pouvoir de mettre en exécution, par voie d'ordonnance, la loi des Finances au cas où l'Assemblée ne l'aurait pas votée dans les délais légalement requis. Les pouvoirs très étendus accordés par la Constitution de 1960 ont inspiré au professeur Maurice Ahanhanzo-Glèlè, la réflexion suivante: «La constitution du 26 novembre 1960 avait institué au Dahomey un régime de monarchie absolue, élective à temps, une véritable dictature constitutionnelle, une chefferie d'un genre nouveau, d'autant que le Président et le Vice-Président sont indéfiniment rééligibles. Ce qui leur assure en cas de stabilité, le pouvoir toute leur vie»<sup>94</sup>. Néanmoins, ce présidentialisme plus que prononcé était quelque peu tempéré par la possibilité accordée à l'Assemblée de mettre le Président en accusation devant la Haute Cour de Justice. A côté de l'exécutif et du législatif, la loi Constitutionnelle de 1960 établissait d'autres institutions: la Cour Suprême chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois mais n'ayant qu'un rôle consultatif, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Haute Cour de Justice et le Conseil Economique et social. Dans la réalité, cette constitution n'a pas réussi à assurer la stabilité de l'Etat. Consécutivement à une crise entre le gouvernement du président Hubert Maga et l'Assemblée nationale

---

<sup>93</sup>- Fondation Friedrich Naumann, *Constitutions et textes constitutionnels du Bénin depuis les origines dahoméennes*, CNPMS, Porto-Novo, 1997, page 36

<sup>94</sup>- Maurice AHANHANZO GLELE, *Naissance d'un Etat noir, l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, L.G.D.J., Paris, 1969, page 539

et dans un contexte de fronde syndicale, le chef de l'Etat est renversé par une junte militaire.

La deuxième constitution du Bénin est celle du 11 janvier 1964. Elle est née sous le mandat du général Christophe Soglo, qui avait pris le pouvoir par les armes un an plus tôt. Elle institue aussi un régime de type présidentiel avec la particularité que le vice-Président est aussi Premier Ministre et chef du gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la nation. Pour ce qui concerne l'Assemblée, elle est élue pour cinq ans. Elle reçoit le serment du Président de la République avant son entrée en fonction (article 20). Contrairement à celle qui l'a précédée, elle peut demander et obtenir de l'exécutif des informations et des explications sur certaines de ses actions. La constitution de 1964 a aussi établi trois organes juridictionnels: la Cour Suprême, le Conseil Suprême de la Magistrature et la Haute Cour de Justice. Par ailleurs, en son article 97, elle crée une Chambre de réflexion chargée de donner des avis consultatifs sur les questions d'ordre économique et social. Il faut signaler que, dans les faits, le régime né de cette loi constitutionnelle a vite fait de donner lieu à une crise institutionnelle. Crise suscitée par «l'imprécision relative aux compétences respectives du Président et du Vice-Président de la République»<sup>95</sup>. En l'occurrence MM. Sourou Migan Apithy et Justin Tometin Ahomadégbé. Les conflits d'attribution et les divergences de vue entre les deux personnalités amènent l'armée à exiger leur démission le 29 novembre 1965 et à confier le pouvoir au Président de l'Assemblée Nationale, Congacou Tahirou. Le 22 décembre, soit moins d'un mois après, la même armée, le général Soglo à sa tête, retire le pouvoir à ce dernier.

La Constitution jusque là en vigueur est supprimée et remplacée par une ordonnance, la charte du 1<sup>er</sup> septembre 1966. En vertu de celle-ci, «Le Président de

---

<sup>95</sup>- Fondation Friedrich Naumann, *Op. Cit.*, page 57

la République, Chef du gouvernement, détermine et conduit la politique de la Nation, en Conseil des Ministres» (Article 12) ; et « Le Président de la République nomme les membres du gouvernement et détermine leurs attributions. Les membres du gouvernement sont responsables devant lui. Il met en fin à leurs fonctions» (article 22).

A côté du Président de la république sont créées d'autres Institutions:

\*Le Conseil supérieur de la République ayant pour rôle (article 33) d' «examiner périodiquement l'action des Institutions de l'Etat dans les domaines politique, économique et social et de trouver les solutions qui s'imposent».

\*Le Conseil d'arbitrage dont la tâche est «l'arbitrage des conflits éventuels entre le gouvernement et le comité de Rénovation Nationale» (article 35) .

\*Le comité de Rénovation Nationale qui s'est vu assigner la mission complexe de :

- « - la réalisation de l'unité politique du pays ;
- la formation des masses et leur information sur l'action gouvernementale ;
- la recherche des moyens d'une meilleure utilisation des possibilités nationales existantes ;
- l'étude et le choix des modes de financement du développement économique et social ;
- la réalisation de l'unité et l'harmonie entre les buts et moyens politiques, économiques, sociaux et culturels propres à obtenir progressivement et efficacement un meilleur bien-être à tous les points de vue et pour toutes les diverses couches de la Nation.» (article 37).

\*La Cour suprême qui est «la plus haute autorité de l'Etat en matière de juridiction constitutionnelle, administrative, judiciaire et des comptes» (article 39) ;

\* L'autorité judiciaire dont les fonctions et la composition sont détaillées sous le titre VIII.

Le Dahomey se dote d'une quatrième constitution le 11 avril 1968. «Cette constitution instaure une prédominance du pouvoir présidentiel. D'où le caractère présidentiel affirmé du régime institué. Si le Chef de l'Etat ne peut dissoudre l'Assemblée nationale, celle-ci ne peut contraindre l'exécutif à démissionner. Outre son pouvoir réglementaire, le Président dispose de compétences étendues en matières législatives»<sup>96</sup>. Cette Constitution institue un régime monopoliste, «Le Parti national élabore la politique générale de la Nation, établit un programme d'éducation et de prise de conscience des populations, inspire l'action du gouvernement en fonction des aspirations profondes des masses» (article 104). Elle établit des institutions et régule leur fonctionnement ainsi que le stipulent, entre autres, les articles suivants:

- Article 38: «Le Président de la République est le Chef suprême des armées. Il nomme en Conseil des ministres les membres du Conseil supérieur de la défense et préside les réunions dudit conseil...»
- Article 46 : «Le Président de l'Assemblée est élu pour la durée de la législature, les autres membres du bureau de l'Assemblée nationale sont renouvelables au début de chaque première session ordinaire».
- Article 59: «Le Président de la République doit être tenu informé de l'ordre du jour des séances de l'Assemblée nationale et de ses commissions».
- Article 78 : «La Justice est une autorité indépendante de l'Exécutif et du Législatif»
- Article 84: «La Cour suprême est la plus haute autorité de l'Etat en matière de juridiction constitutionnelle, administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat »

---

<sup>96</sup>- *Ibid*, page 98

- Article 98: «Le Conseil économique et social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que les propositions de loi qui lui sont soumis».

Ce nouvel ordre politique ne réussit pas plus que ceux qui l'ont précédé, à garantir la stabilité politique et institutionnelle du pays. Un nouveau coup d'Etat intervient en 1969. Un Directoire est placé aux commandes du pays et est constitué des lieutenants -colonel : Paul Emile de Souza, Benoît Sinzogan et Maurice Kouandété. L'ordonnance 69-53 portant charte du directoire, émise le 26 décembre 1969, tient lieu de loi constitutionnelle. Comme l'indiquent MM. Johanès Athanase Toudonou et Césaire Kpenonhoun, «en dehors de la Cour Suprême , le Conseil Supérieur de la Magistrature et le Conseil Economique et Social, la Charte du Directoire ne prévoit aucun autre organe classique. L'exécutif et le législatif sont confondus et détenus par les trois lieutenants-colonels composant le directoire.»<sup>97</sup> -

L'article 11 de la charte dit ceci : «Le directoire représente l'Etat. Il incarne l'Unité nationale. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire , du respect des traités et accords internationaux. Il assure par son arbitrage le fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.»

Le Directoire n'a pas résisté au vent de turbulence qui souffle sur le pays depuis les premières heures de l'indépendance. Il a lui aussi succombé à un coup de force et en mai 1970, comme s'il s'inspirait de l'histoire romaine, le Bénin institue un triumvirat dont la présidence est assurée pour deux années à tour de rôle par les trois personnalités de l'exécutif. Il en résulte l'ordonnance N° 70-34-CP du 7 mai 1970 portant charte du Conseil Présidentiel. En voici quelques dispositions:

- Article 11 : «Le Conseil Présidentiel est l'organe supérieur de l'Etat»

---

<sup>97</sup>- *Ibid*, page 129

- Article 12: «Le Conseil Présidentiel est composé de trois membres qui sont : Monsieur Hubert Maga, Monsieur Justin Ahomadégbé Tometin, Monsieur Sourou Migan Apithy»

Article 14 : «Le Conseil Présidentiel est détenteur exclusif des pouvoirs législatif et exécutif. Il détermine la politique de la nation.

Article 38 : «Les ordonnances et les décrets règlementaires sont pris en conseil des ministres...»

Articles 43 : La Cour Suprême est la plus haute autorité de l'Etat en matière de juridiction constitutionnelle, administrative, judiciaire et des comptes...»

Article 50 : «Il sera créé et installé :

«1- Une Assemblée consultative nationale qui comprendra trois sections :

A- une section économique,

B- une section sociale,

C- une section de politique générale.

2- Des Conseils consultatifs au niveau des départements, des circonscriptions urbaines et des villages,

3- Un organe de contrôle d'Etat rattaché au Président en exercice du Conseil présidentiel».

Le Conseil présidentiel est renversé le 26 octobre 1972 par un groupe de militaires qui proclame la République et installe le Gouvernement Militaire Révolutionnaire (GMR) qui confisque les pouvoirs exécutif et législatif. Ces Institutions tirent l'essentiel de leur philosophie d'action de la proclamation du 26 octobre 1972 et du discours programme du 30 novembre de la même année.

Une ordonnance émise le 11 novembre 1972 et modifiée par une autre intervenue le 17 avril 1973 procède à un réaménagement de ces Institutions. Elle institue le Président de la République, le Gouvernement Militaire Révolutionnaire (GMR) et le Conseil National de la Révolution. Le Président assume l'essentiel du pouvoir exécutif. Il est institué un Comité consultatif national représentant les intérêts des différents groupes socio-professionnels du pays.

Le 18 novembre 1974 intervient l'ordonnance N° 74-68, «portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Révolution, du Bureau politique dudit conseil, des conseils provinciaux, de district, communaux et locaux de la révolution».

Cette ordonnance en son article 1<sup>er</sup> stipule: «En attendant la mise en place des institutions révolutionnaires démocratiques nouvelles, il est créé un Conseil National de la Révolution (CNR)».

En son article 12 elle dispose : «Le Conseil National de la Révolution comprend 69 membres qui sont:

- Le Président de la République, Président du Conseil National de la Révolution ;
- 33 ministres dont les membres du Gouvernement Militaire Révolutionnaire,
- 6 préfets de province
- 12 responsables des Conseils Provinciaux de la Révolution, à raison de 2 par Conseil provincial de la Révolution dont le secrétaire exécutif, le second étant élu en assemblée du Conseil Provincial de la Révolution
- 17 cadres civils, politiciens et paramilitaires»,

Autre disposition relative à la vie institutionnelle sous le régime : l'article 7 qui dit que «Le Conseil National de la Révolution peut s'ériger en tribunal révolutionnaire

national pour juger sans appel des actes et faits qu'il qualifie d'infractions politiques et d'atteintes à la sûreté de l'Etat».

Après la série d'ordonnances ayant régulé le fonctionnement de l'Etat depuis l'avènement du GMR le 26 octobre 1972, la loi fondamentale du 26 août 1977, amendée par la loi constitutionnelle N° 84-003 du 06 mars 1984, est venue comme une Constitution traduisant une philosophie et une idéologie claire. «Le texte constitutionnel diffère des modes d'organisation constitutionnelle négro-africaine du point de vue de ses sources d'inspiration et du mode de répartition des pouvoirs...La loi fondamentale instaure un régime d'Assemblée de tradition conventionnelle.

Cette situation se traduit par une forte concentration des compétences au profit de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire, organe suprême du pouvoir d'Etat (..) auquel sont subordonnées les instances exécutives à savoir le Président de la République (...), le Conseil exécutif national (..). Ce pouvoir exécutif a des ramifications au niveau local depuis la province jusqu'aux villages et quartiers de ville. Entre l'exécutif et législatif, il n'existe pas de rapports de réciprocité mais une subordination unilatérale. Les organes exécutifs étant élus ou nommés par l'Assemblée... »<sup>98</sup> Pour ce qui est du rôle du Président de la République dans ce dispositif, la même source indique : «La personnalité du président et surtout sa position au sein du parti, du Bureau politique et du Comité central qu'il dirige et dont le rôle politique est déterminant, le rend véritable détenteur du pouvoir de décision. Ce qui remet en cause l'apparence générale de subordination, de dépossession institutionnelle qui se dégage du texte constitutionnel»<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>- *Ibid.*, pp. 168-169

<sup>99</sup>- *Ibid.*, pp. 169

Pour donner une idée de ce que fut l'armature institutionnelle et la philosophie politique de la période révolutionnaire nous proposons ci-après des morceaux choisis de quelques dispositions de la loi fondamentale.

\*Article 4 : «En République Populaire du Bénin, la voie de développement est le socialisme. Son fondement philosophique est le marxisme- léninisme qui doit être appliqué, de manière vivante et créatrice, aux réalités béninoises.

Toutes les activités de la vie sociale nationale en République Populaire du Bénin s'organisent dans cette voie sous la direction centralisée du Parti de la Révolution Populaire du Bénin, détachement d'avant-garde des masses exploitées et opprimées, noyau dirigeant du peuple béninois tout entier et de sa révolution.

\*Article 5: « La souveraineté en République Populaire du Bénin appartient au peuple. Le peuple exerce son pouvoir par l'intermédiaire de ses organes représentatifs reflétant la politique de large union nationale que constituent l'Assemblée nationale révolutionnaire et les Conseils révolutionnaires locaux aux divers échelons».

\*Article 7: «Tous les organes d'Etat en République Populaire du Bénin ainsi constitués fonctionnent selon le principe du centralisme démocratique. Ils sont tenus de s'appuyer sur le peuple, de se lier à lui, d'écouter ses avis et de se soumettre à son contrôle...».

\*Article 8: «En République populaire du Bénin, l'Etat exerce la dictature révolutionnaire dans la voie de l'instauration de la dictature démocratique populaire sur la base de l'application conséquente de la ligne de masse».

\*Article 30 : «L'Assemblée Nationale Révolutionnaire est l'organe suprême du pouvoir d'Etat de la République du Bénin».

\*Article 31 «L'Assemblée Nationale Révolutionnaire est l'unique organe législatif de la République Populaire du Bénin».

\*Article 38: «Les lois et décisions de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sont adoptées à la majorité absolue des commissaires du peuple participant à la session».

\*Article 41 : «L'Assemblée Nationale Révolutionnaire a les attributions suivantes:

- Adopter ou réviser la Loi Fondamentale,
- Voter les lois,
- Approuver ou annuler les décisions -lois édictées par le comité permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire,
- Contrôler l'application de la Loi Fondamentale,
- Elire le Président de la République Populaire du Bénin,
- Elire les membres du Comité permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire ou les décharger de leurs fonctions sur proposition du Comité centrale du parti de la Révolution Populaire du Bénin.
- Elire ou décharger de ses fonctions, le Président de la Cour populaire centrale sur proposition du Comité central du parti de la Révolution Populaire du Bénin.
- Elire ou décharger de leurs fonctions, les présidents des comités d'Etat d'administration de provinces, préfets de province sur proposition du comité central du parti de la Révolution populaire du Bénin.
- Elire ou décharger de leurs fonctions, les Juges populaires non professionnels de la Cour populaire centrale sur proposition du comité central du parti de la révolution populaire du Bénin.
- Donner son avis pour nommer ou décharger de leurs fonctions les ministres sur propositions du comité central du parti de la Révolution Populaire du Bénin... »
- Article 52: «Le Président de la République Populaire du Bénin est le Chef de l'Etat, président du conseil exécutif national. Il représente la République populaire du Bénin à l'intérieur du pays ainsi que dans les relations internationales».

-Article 54: «Le président de la République populaire du Bénin promulgue les lois votées par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire».

-Article 67: «Le Conseil exécutif national est l'organe administratif et exécutif suprême de la République Populaire du Bénin.

Le Conseil exécutif national est responsable devant l'Assemblée nationale révolutionnaire à laquelle il rend compte de ses activités. Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire, il est responsable devant le comité permanent de ladite Assemblée à laquelle il rend compte de ses activités».

-Article 68 : «Le Conseil exécutif national se compose :

- du Président de la République, président du conseil exécutif national,
- des ministres,
- des Présidents des comités d'Etat d'administration de provinces, préfets de province».

-Article 71: «Le Conseil exécutif national a les attributions suivantes:

- Coordonner et diriger l'activité des organes dépendant du conseil exécutif national,
- Soumettre les projets de loi et d'autres projets à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire,
- Coordonner et diriger l'activité des organes exécutifs et administratifs des divers échelons,
- Modifier ou annuler les décisions mal fondées des ministères et organes dépendant du Conseil exécutif national,
- Modifier ou annuler les décisions mal fondées des organes exécutifs des divers échelons,
- Préparer le projet de plan d'Etat,

- Exécuter le Budget de l'Etat
- Assurer la gestion des affaires d'ordre culturel et social...»

-Article 77 : «Les organes locaux du pouvoir d'Etat, depuis la province jusqu'au village et quartier de ville sont les Conseils révolutionnaires des divers échelons. Ils ont les dénominations suivantes:

1<sup>er</sup>- Conseil provincial de la révolution (CPR)

2<sup>e</sup>- Conseil révolutionnaire de district (CDR)

3<sup>e</sup>- Conseil communal de la Révolution (CCR)

4<sup>e</sup>- Conseil révolutionnaire local (CRL) pour les villages et quartiers de villes»

-Article 104: «La Cour populaire centrale de la République populaire du Bénin, les tribunaux populaires locaux des divers échelons sont les organes judiciaires de la République populaire du Bénin.

En cas de nécessité pour juger des affaires spéciales, le comité central du parti de la Révolution populaire du Bénin et l'Assemblée nationale Révolutionnaire peuvent décider de la création de tribunaux d'exception...»

A la sortie du régime dictatorial sous obédience marxiste léniniste, le Bénin, à la faveur de sa conférence nationale de février 1990, opte pour un régime démocratique. Mais avant l'adoption d'une Constitution proprement dite au suffrage universel, la loi n° 90-022 du 13 août 1990 a été prise pour accompagner la période de transition démocratique.

Ce texte constitutionnel instaure un régime apparenté au régime présidentiel avec un Président à pouvoirs limités. Celui-ci représente l'Etat et incarne l'unité nationale (article 16). Il promulgue les lois dans des conditions qui lui enlèvent toute initiative réelle en la matière (article 18)... L'institution fondamentale de la période transitoire

est le Premier Ministre. Les pouvoirs qui lui sont conférés font de lui l'élément essentiel du dispositif institutionnel de la loi 90-002 (l'article 22-30).

Par ailleurs, le texte institue un Haut Conseil de la République (HCR) qui avait le pouvoir législatif et aussi la charge de conduire la vie démocratique en organisant les élections, en assurant l'accès des partis politiques aux mass-média, en promouvant les Droits de l'Homme. Il y a eu aussi une Commission Constitutionnelle instituée par la conférence nationale (article 41) et chargée d'élaborer une nouvelle constitution. L'autre institution de la période transitoire est le pouvoir judiciaire, indépendant de l'exécutif et du législatif (article 43).

Ce passage en revue des lois constitutionnelles du Bénin (ex Dahomey), depuis les premières heures de sa souveraineté internationale, est révélateur d'une chose: la grande instabilité politique et institutionnelle qui a longtemps caractérisé la vie publique du pays.

L'adoption d'une nouvelle loi constitutionnelle a toujours été faite dans l'intention de régler définitivement le problème. Mais les lois se sont succédé sans jamais réussir à atteindre ce but. Ce constat est nécessaire pour la compréhension du souci des initiateurs de l'actuelle Constitution, celle du 11 décembre 1990. Cette dernière a été conçue dans le but de stabiliser une fois pour toute la vie politique et institutionnelle du pays en vue d'éviter les crises ou de les gérer sans coup férir et en vue de répondre le mieux possible à la volonté du peuple souverain.

## **1.2- La philosophie de la Constitution du 11 décembre 1990**

Depuis février 1990, à la faveur de son historique «conférence des forces vives de la Nation», le Bénin a opté pour un système politique démocratique. Comme le

veut la logique politique tout choix de ce type repose sur une philosophie, une «idéologie» qui se présente comme la ligne directrice de toute décision et action. La loi fondamentale issue de cet ordre politique affiche des particularités voulues par le peuple souverain et perçues comme étant le meilleur instrument pour la réalisation de sa volonté. Le régime du Bénin du Renouveau démocratique a sa spécificité et se différencie de ceux qui l'ont précédé et des autres qui existent en même temps que lui dans d'autres Etats. MM. Johanès Athanase Toudonou et Césaire Kpenonhoun, spécialistes des sciences politiques observent : «...dans le cadre du parlementarisme britannique, la codification de celui-ci a amené les auteurs à parler de parlementarisme rationalisé. Dira-t-on également qu'il s'agit d'un régime présidentiel rationalisé au Bénin ? En 1990, la Conférence des forces vives de la Nation a marqué la différence en déclenchant un processus démocratique assez original.

Il en est issu un régime politique qui se veut être aussi une référence. Le peuple béninois semble comprendre que son destin secret ne pourrait se réaliser véritablement qu'à partir du moment où il réussirait à se doter de structures juridiques, politiques et institutionnelles qui lui soient propres.

Dès lors, en fonction de ce qui précède, le régime présidentiel béninois pourrait être perçu comme un régime qui adopte le régime présidentiel classique à son constitutionnalisme du moment. Il apparaît comme un mélange savamment dosé de deux types de régimes : le présidentiel et le régime parlementaire d'où il tire des éléments pour se constituer. Le régime béninois est un régime présidentiel rationalisé»<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>- *Ibid.* p. 234

Selon la définition de juriste Georges Burdeau, le régime présidentiel est un régime qui, «en assurant au maximum l'indépendance des pouvoirs réalise leur séparation la plus complète. Il se caractérise par trois traits essentiels :

1- l'élection du Chef de l'Etat par la nation, c'est le moyen de lui assurer un prestige au moins égal à celui du parlement,

2 - l'absence d'instrument de pression de chacun des pouvoirs sur l'autre, le parlement ne peut pas renverser le gouvernement qui de son côté ne peut pas dissoudre le parlement,

3 - enfin une stricte séparation des tâches telle que la législation est réservée aux chambres et l'exécution au président»<sup>101</sup>.

Autre définition: « Le régime présidentiel possède trois caractéristiques principales:

1- l'indivision du pouvoir exécutif exercé et incarné par un chef de l'Etat. Le président qui est aussi celui du gouvernement, et sous l'autorité duquel les ministres n'ont pas d'autonomie politique propre (les décisions n'appartiennent qu'au président),

2 -l'élection du Président au suffrage universel direct, qui lui confère une légitimité personnelle plus impressionnante que celle des Assemblées,

3 -l'indépendance réciproque du président et du parlement dans le cadre d'une division rigide des pouvoirs, en vertu de laquelle les députés ne peuvent renverser le gouvernement présidentiel par un vote de défiance, cependant que le Président ne peut dissoudre le Parlement. Cette condamnation à vivre ensemble assure la stabilité des régimes présidentiels...»<sup>102</sup>

La constitution du 11 décembre 1990 consacre donc un régime présidentiel ainsi que l'ont voulu les délégués à la Conférence Nationale. De la sorte elle s'inscrit

---

<sup>101</sup>- Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1988 ; p.148

<sup>102</sup>-Guy Hermet et alii., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Editions Dalloz, Paris, 1998, p. 243

dans la droite ligne de la loi constitutionnelle N° 90-022 du 13 août 1990 portant organisation des pouvoirs durant la période de transition. Pendant cette période l'on a connu certes un exécutif bicéphale. Mais en réalité ce système a fonctionné dans une philosophie de régime présidentiel. Il y a eu un Premier Ministre, Chef du gouvernement qui a exercé ses fonctions sous la conduite d'un Président aux pouvoirs limités toutefois. D'ailleurs comme nous l'avons vu plus haut, «l'histoire politique du Bénin reste dominée par le schéma du régime de type présidentiel. Seulement l'action des éléments de la culture politique béninoise a conduit à une déformation de ce type de régime»<sup>103</sup>. C'était donc un devoir impérieux pour les constitutionnalistes de 1990 de tenir compte de cet état de fait afin de proposer au peuple béninois un texte de qualité qui permette à la «Res Publica» (La chose publique) de bien se porter et de se porter de mieux en mieux. Ce devoir plutôt délicat les a amenés à concocter un texte de loi consacrant «un régime présidentiel fondé sur les valeurs et principes de la démocratie pluraliste et sur une séparation rationaliste des pouvoirs»<sup>104</sup>.

La loi N° 90-32 portant Constitution de la République du Bénin, «par une répartition judicieuse des fonctions laisse entrevoir une séparation des pouvoirs. Seulement elle prévoit par ailleurs des relations de contrôle et de partage de compétences qui ne caractérisent pas fondamentalement le régime présidentiel classique»<sup>105</sup>. C'est dire que la constitution béninoise présente une particularité, une originalité recommandée par son histoire politique, sa culture propre et la vive conscience de son avenir. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, même si elle renferme des similitudes avec celles d'autres démocraties, elle est loin d'être un pastiche mécanique et aveugle. Dans ce qu'énonce, noir sur blanc, le préambule de

---

<sup>103</sup>- Fondation Friedrich Naumann, *Op. Cit.*, pp. 228-229

<sup>104</sup>- *Ibid.*, p. 229

<sup>105</sup>- *Ibid.*, p. 229

cette Constitution: «Les changements successifs de régimes politiques et de gouvernement n'ont pas émoussé la détermination du peuple béninois à rechercher dans son génie propre, les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les forces de son patriotisme»<sup>106</sup>.

Dans ce préambule, le peuple béninois, entre autres points, réaffirme son «opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel».

Autrement dit, l'option pour un régime présidentiel n'implique aucunement la personnalisation et la confiscation du pouvoir. L'arbitraire, la confiscation du pouvoir, le pouvoir personnel sont clairement rejetés par le peuple et le Président de la République, bien qu'un certain nombre de pouvoirs lui soient conférés, ne doit se permettre aucune tendance à l'abus et à l'autocratie. Son pouvoir n'est rien d'autre qu'exécutif et le reste des pouvoirs est réparti entre les autres Institutions de la République qui les exercent sous le contrôle du peuple souverain.

## **Chapitre 2 : Le système politique béninois et la perspective**

### **rousseauiste**

Les situations de tensions politiques et de crises institutionnelles mentionnées et d'autres, à notre avis, ont diverses causes. Les imprécisions et le silence de certains textes de loi en sont une. Et lorsque les situations non prévues ou insuffisamment précisées par

---

<sup>106</sup>-*Ibid.*, p.235

les textes se présentent, chacun les interprète dans le sens qui l'arrange. Par exemple dans la crise budgétaire de 1994, le président Soglo a utilisé l'article 68 de la Constitution pour mettre en exécution son budget que l'assemblée n'a pas voté à bonne date. Cet article stipule: «lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution d'engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, prend en Conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances...». Il ne donne aucune précision, aucun détail sur les circonstances indiquées. Et d'ailleurs la Cour Constitutionnelle elle-même, appréciant la situation, s'est dite «incompétente pour connaître de la décision de la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution».

De la même façon au sujet du contentieux de juillet 2007 entre la Haac et le Gouvernement au sujet de la nomination des responsables des médias du service public c'est le problème d'imprécision des textes qui s'est posé. La loi organique sur la Haac dispose que la Haac propose au Chef de l'Etat trois noms à chaque poste. Et à ce dernier d'en choisir un. Mais dans le cas d'espèce la Haac n'a proposé qu'un seul nom pour la direction générale de l'office de radio et télévision du Bénin (Ortb). Elle s'est justifiée en disant que c'était le seul qui répondait au profil exigé pour le poste. Le fait est que la loi en indiquant trois personnes est restée muette sur la probabilité de moins de trois candidatures.

L'on a aussi comme cause des conflits l'attitude de certains responsables politiques qui ont tendance à outrepasser leurs pouvoirs, à sortir du domaine d'intervention que la loi leur fixe et à empiéter sur les prérogatives d'autres

Institutions. L'on peut également incriminer la propension à la personnalisation du pouvoir, à ne pas considérer le pouvoir que l'on détient non comme la chose publique mais plutôt comme une chose à soi. On y perçoit un objet de promotion sociale et de jouissance de toutes sortes d'avantages. L'intérêt commun est alors perdu de vue au profit de l'intérêt individuel. Dès lors, on est prêt à tout pour faire passer sa volonté personnelle avant la volonté du peuple qui s'exprime à travers la loi. Le corollaire de la personnalisation du pouvoir est la politisation à outrance des institutions étatiques. A des moments donnés le juridique est sacrifié sur l'autel du politique de sorte que l'esprit et la lettre de la loi sont relégués au second rang.

De notre point de vue, Les observations et les propositions faites par Jean-Jacques ROUSSEAU peuvent aider à corriger, dans une certaine mesure, les problèmes identifiés. Quand bien même il affirme sa préférence pour le régime qu'il appelle «aristocratie élective», Rousseau indique dans plusieurs de ses ouvrages qu'il ne peut exister de système politique applicable indifféremment à tous les Etats. Il n'a cessé de marteler qu'à chaque peuple correspond un régime propre à lui. «Quand donc on demande absolument quel est le meilleur gouvernement, on fait une question insoluble comme indéterminée, ou, si l'on veut, elle a autant de bonnes solutions qu'il y a de combinaisons possibles dans les positions absolues et relatives des peuples».<sup>107</sup> Dans le projet de Constitution pour la Corse, il avance: «Le meilleur système économique pour la Corse et pour une République n'est assurément pas le meilleur pour une monarchie et pour un grand Etat. Celui que je propose ne réussirait ni en France ni en Angleterre et ne pourrait pas même s'y établir...»<sup>108</sup>. Appréciant l'armée polonaise et toujours fidèle à son relativisme politique Rousseau avise: «Je ne voudrais point qu'elle imitât

---

<sup>107</sup> -*Ibid.* p. 147

<sup>108</sup> -J.J. Rousseau, *L'Economie Politique...*, Flammarion, Paris, 1990, p. 141

servilement la tactique des autres nations. Je voudrais qu'elle s'en fît une qui lui fût propre, qui développât et perfectionnât ses dispositions naturelles et nationales...»<sup>109</sup>.

Ces réflexions, appliquées au cadre politique béninois nous amènent à nous demander si aujourd'hui le Bénin a le système qui lui convient. Si la structure de l'armature institutionnelle béninoise et la manière dont son fonctionnement est conçu sont de nature à garantir la cohésion de l'espace politique du pays et à lui faire éviter les crises institutionnelles.

Lorsqu'on apprécie le système politique béninois on s'aperçoit qu'il ne vérifie pas, à tous points de vue, les canons rousseauistes de l'organisation de la vie politique. Loin de nous l'idée d'ériger la pensée politique de Rousseau en nomme absolue. Toutefois nous estimons que la profondeur et la cohérence de cette pensée sont propres à inspirer l'amélioration de ce système. Notamment l'amélioration de son système institutionnel.

L'on constate par exemple que, à l'instar de la plupart des Etats francophones d'Afrique, le Bénin, pour la régulation de sa démocratie, s'est contenté de plaquer l'armature institutionnelle française. Cet état de fait n'est pas conforme à l'idée de Jean-Jacques Rousseau selon laquelle «l'esprit d'imitation produit peu de bonnes choses et ne produit jamais rien de grand. Chaque pays a des avantages qui lui sont propres, et que l'institution doit étendre et favoriser»<sup>110</sup>. Dans le système béninois caractérisé par la réplique d'institutions étrangères, il s'en trouve qui jouent à peine le rôle qu'elles sont censées jouer, qui sont plus «budgétivores» qu'utiles.

A titre d'exemple, la Haute Cour de Justice aux termes de l'article 136 de la Constitution «est compétente pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans

---

<sup>109</sup> -*Ibid.*, p. 234

<sup>110</sup> -*Ibid.* P. 236

l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat». Mais depuis son installation cette cour n'a jamais jugé aucun responsable de ce niveau alors que de très graves soupçons pèsent sur certains d'entre eux. Et pourtant tous les ans une ligne budgétaire est affectée à cette institution. Les procédures de mise en accusation, certaines habitudes courantes dans les milieux politiques, certaines complicités entravent son fonctionnement. De fait il serait sage de chercher à contextualiser cette institution en la débarrassant de ses particularités et de méandres originellement français, en l'adaptant aux spécificités locales. Une pareille démarche ne manquerait sans doute pas de la rendre plus efficace.

Par exemple il serait important d'alléger les procédures de mise en accusation. Courant 2006 et 2007 des tentatives de mise en accusation de personnalités publiques ont échoué en raison de la complexité des démarches à suivre. De la même façon, au lieu de faire de cette cour une institution pérenne, l'on pourrait leur donner un caractère ad hoc. Ce dernier aménagement éviterait à l'Etat de devoir dépenser tous les ans des dizaines de millions pour une institution qui, depuis son installation n'a en réalité jamais pu accomplir la tâche à elle assignée. Ce sont là des aménagements qui cadreraient mieux avec le contexte particulier national, contrairement à la reproduction pure et simple d'un modèle étranger.

En ce qui concerne le Conseil économique et social, en vertu de l'article 139 de la Constitution béninoise, il « donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi de programme à caractère économique et social lui sont obligatoirement soumis pour avis. Le Président de la République peut consulter le Conseil économique et social sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique...». Si les

missions assignées à cette institution sont nobles et légitimes, il se trouve que dans la réalité elle peine à trouver ses marques: apparemment l'environnement institutionnel globale n'est par pour favoriser son fonctionnement. Dans la confection du budget général de l'Etat et l'élaboration de la loi des finances, le rôle principal revient au gouvernement . c'est lui qui détermine les grandes orientations et dans cette opération les références majeures sont le projet de société du régime en place, certaines contingences internes ou externes au pays, les directives des bailleurs de fonds internationaux tels que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Quant à l'avis du Conseil économique et social, il est peu sollicité. D'ailleurs les membres de ce Conseil ont déploré le fait le 08 janvier 2008 à l'occasion de la cérémonie de présentation des vœux à leur Président. Une fois encore se pose la question de savoir si l'Etat doit se donner des organes tout juste par imitation servile et pour achalander le paysage institutionnel. Ne vaudrait-il pas mieux se mettre dans l'optique de Rousseau en se dotant d'institutions appropriées et en les rendant véritablement opérationnelles afin qu'elles aident à trouver des solutions optimales à des problèmes réels. Ainsi des institutions constitutionnelles battent de l'aile quant à leur fonctionnement au point d'amener à se poser des question sur leur opportunité. Dans le même temps des entités non institutionnalisées, dépourvues de bases constitutionnelles contribuent, tant bien que mal, au fonctionnement harmonieux du système démocratique béninois et à la stabilité sociale. C'est le cas de la Commission Electorale Nationale Autonome (Cena) qui depuis 1995, sans être une institution constitutionnelle, assure, sans heurts majeurs, l'organisation des élections. De même il a été observé, à plusieurs occasions, que des crises sociales plus ou moins graves ont été désamorçées grâce à l'intervention de personnalités morales, de dignitaires religieux, des anciens Présidents de la République, de leaders d'opinions. Des grèves , des

bras de fer entre le gouvernement et des syndicats, paralysant des secteurs aussi sensibles que l'éducation, ont connu un dénouement heureux grâce à l'intervention de personnalités comme le cardinal Bernadin Gantin et le Révérend Père Gilbert Dagnon. Au regard de ces faits il serait à propos de penser à ériger au rang d'institutions républicaines des entités comme la Cena et le collège des personnalités morales. Cela ne serait rien d'autre que la prise en compte et l'adaptation de ce que Rousseau recommandait: «Les polonais ne doivent point jeter les yeux autour d'eux pour imiter ce qui s'y fait même de bien. Ce bien relatif à des constitutions toutes différentes serait un mal dans la leur. Ils doivent rechercher uniquement ce qui leur est convenable et non pas ce que d'autres font»<sup>111</sup>

Par ailleurs, Jean-Jacques Rousseau prévient: «Il peut se présenter mille cas auxquels le législateur n'a point pourvu et c'est une prévoyance nécessaire de sentir qu'on ne peut tout prévoir.»<sup>112</sup>. Il peut donc se présenter dans la vie d'une nation des situations non prévues par le législateur. Les institutions, dans leur fonctionnement interne ou leur interaction peuvent être confrontées à des crises dont la clé du dénouement ne se retrouve pas dans la législation. Dans ces cas que faire? Seul le sens des vertus peut amener les uns et les autres à trouver les voies et moyens pour une sortie de crise. S'adressant aux Polonais, Rousseau conseille: «... l'amour de la patrie et de la liberté animé par les vertus qui en sont inséparables... Tant que cet amour brûlera dans les cœurs, il ne vous garantira pas peut-être d'un joug passager, mais tôt ou tard il fera son explosion, secouera le joug et vous rendra libres. Travaillez donc sans relâche, sans cesse, à porter le patriotisme au plus haut degré dans tous les cœurs polonais»<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> -*Ibid.*, p. 231

<sup>112</sup>-J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971, p. 190

<sup>113</sup>- J.J. Rousseau, *Op. Cit.*, 236

Ces conseils adressés à la Pologne ne sont pas moins valables pour le Bénin. Si les vertus, notamment le patriotisme sont importantes pour celle-là, elles le sont également pour celui-ci. Les institutions à elles seules ne suffisent pas pour assurer le bon fonctionnement de l'Etat si les personnes chargées de les animer ne s'attachent aux vertus républicaines, au patriotisme. Bref les Béninois chargés d'animer leurs institutions politiques doivent être de bons citoyens. Car «il n'y a jamais que de bons citoyens qui fassent la force et la prospérité de l'Etat »<sup>114</sup>.

Le bon citoyen censé animer les institutions avec justesse, en plus des vertus, a besoin d'une compétence technique, d'une qualification appropriée. Aux Corses<sup>115</sup> Rousseau propose trois classes successives: celle des citoyens, celle des patriotes et celles des aspirants. Une personne ayant traversé ces différentes étapes est supposée assez aguerrie pour assumer de hautes fonctions au sein de l'Etat. A l'intention de la Pologne<sup>116</sup> le même auteur préconise la soumission de tous les membres du gouvernement à une marche graduelle. Une marche en trois étapes conférant chacune un titre: espoir de la patrie, citoyen choisi, gardien des lois. Au delà de la diversité des titres, le souci de l'auteur est de faire comprendre que n'importe qui ne peut occuper des postes au sein des institutions de l'Etat. En conséquence: l'homme qu'il faut à la place qu'il faut.

---

<sup>114</sup> -*Ibid.* p. 172

<sup>115</sup> -*Ibid.* p.125

<sup>116</sup> - *Ibid.* pp.238-240

## Conclusion

Dans l'ensemble notre démarche a consisté à étudier la pensée politique de Jean-Jacques Rousseau, à travers quatre de ses ouvrages. Cette étude nous a permis de cerner les idées-forces de cette pensée et d'apprécier leur pertinence. L'auteur a conduit des réflexions assez cohérentes, prenant en compte des détails bien pointus. Il a formulé des propositions intéressantes et réfléchies qui ont su retenir notre attention. Tirant des exemples de la vie politique de son époque et des époques antérieures, il a mis en exergue des modèles et des contre-modèles concrets. Cela nous a inspiré dans notre démarche de proposer, à notre tour, des approches de solutions en vue de l'amélioration du système institutionnel béninois. Car il est un fait que, si le Bénin peut se targuer d'être une démocratie naissante, une démocratie en construction, c'est grâce à ses institutions qui traduisent le principe de la séparation des pouvoirs et qui sont l'expression de la volonté du peuple. Mais, quelque part, ce sont aussi les interactions, mal assumées, entre ces institutions, qui constituent le talon d'Achille de cette démocratie. A plusieurs occasions le mauvais fonctionnement de ces institutions, les difficultés de collaboration entre elles ont mis à mal la démocratie béninoise.

L'on pourrait donc corriger le système institutionnel béninois en s'inspirant de la pensée politique de Jean-Jacques Rousseau tout en se gardant d'adopter aveuglément les solutions qu'il énonce. D'ailleurs l'auteur lui-même n'aurait jamais recommandé une telle attitude, lui qui n'a eu de cesse d'avertir que chaque pays a ses particularités et que ce sont celles-ci qui doivent guider le choix du système qui lui est approprié. Le fait est qu'il n'existe pas de système politique institutionnel standard. Il n'existe pas de système institutionnel qui puisse s'appliquer à tous les Etats. Il revient à chacun de faire preuve de réalisme et d'intelligence en se donnant celui qui lui convient le mieux. L'armature

institutionnelle du Bénin, telle qu'elle se présente aujourd'hui apparaît beaucoup plus comme un décalque de celle de la France que comme une œuvre originale de fonds en comble et véritablement appropriée pour aider le pays à relever les défis politiques auxquels il est confronté. Comme la plupart des anciennes colonies françaises d'Afrique, le Bénin, pour une bonne partie de sa loi constitutionnelle issue du référendum du 11 février 1990, a reproduit le modèle de l'ancienne puissance colonisatrice. Ce qui ne facilite pas toujours le fonctionnement de l'Etat car il arrive quelquefois que certaines situations typiques à la société et à la politique béninoise surviennent et entraînent des crises. D'une façon générale, dans ces genres situations, le peuple du Bénin a dû recourir à son génie créateur pour parvenir à des dénouements heureux. Il a fallu concevoir des solutions ponctuelles, circonstanciées pour se tirer d'affaires. Nous pensons que l'on peut s'appuyer sur ces genres de solutions pour mettre en place des institutions propres, originales. Pour nous résumer, nous dirons que pour une grande part, la question des institutions doit relever du relativisme.

Toutefois il faut remarquer qu'il se trouve des principes généraux et des valeurs citoyennes et républicaines sur lesquelles Rousseau a mis l'accent et qui nous paraissent éternelles et universelles. Pour nous, c'est l'articulation de ces valeurs autour des données spécifiques de la nation béninoise qui peut donner lieu à un système propre et efficace. Notre conviction est donc que, si les valeurs et les principes que prône Rousseau ont une légitimité universelle il n'y a pas de raison qu'ils ne servent à consolider le système politique sur-mesure que le Bénin se serait donné.

## GLOSSAIRE

\***Albains**: ils constituent une des trois tribus urbaines de la république romaine de l'antiquité

\***Aspirants** : selon la proposition de Rousseau, membres de la troisième classe devant être issue de la division de la nation Corse

\***Castellanies** : territoires issu de la subdivision des Palatinats

\***Citoyens** : selon la proposition de Rousseau, membres de la première classe devant être issue de la division de la nation Corse

\***Comices** : assemblées du peuple romain

\***Commissaire** : député, représentant du peuple

\***Corps politique** : toute forme de société légitime, reposant sur une association entre les membres, c'est-à-dire un contrat

\***Curie** : subdivision d'une tribu

\***Décurie** : subdivision d'une curie

\***Diète** : assemblée de l'Etat polonais

\***Diétine** : membre de l'assemblée locale des Palatinats

\***Diodore** : historien grec de l'antiquité

\***Etat civil** : condition des hommes en société

\***Etat de nature** : condition de l'homme avant la vis en société. C'est un état hypothétique et non historique. Il permet de dégager la vraie nature de l'homme afin de fonder les principes d'une organisation politique

\***Liberum veto** : droit dont jouir le nonce et qui lui permet de s'opposer à lui seul à une décision de la diète

\***Nonce** : député, membre de la diète

\***Palatinat** : appellation de chacune des trente-trois provinces de la Pologne du XVIIIe siècle

\***Patriotes** : selon la proposition de Rousseau, membres de la deuxième classe devant être issue de la division de la nation Corse

\***Pièvres** : arrangement ou district ecclésiastique de l'île de Corse, utilisé aussi bien pour les affaires civiles que pour les affaires de l'Eglise

\* **Sabins** : ils constituent une des trois tribus urbaines de la république romaine de l'antiquité

\***Servius** : roi légendaire de Rome. On lui attribue l'organisation du peuple romain

\***Souverain** : le corps politique en tant qu'il est actif, c'est-à-dire en tant qu'il est composé de citoyens. La souveraineté appartient de façon inaliénable à l'ensemble du peuple qui ne peut donc avoir de représentants

\***Tribu** : classe sociale de la république romaine de l'antiquité

\***Tribunat** : corps conservateur des lois et du pouvoir législatif à Rome

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### *Ouvrages spécifiques*

- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Garnier Flammarion, Paris, 1971
  
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Discours sur les sciences et les arts*, Garnier Flammarion, Paris, 1971
  
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du Contrat Social*, Editions Sociales, Paris, 1971
  
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Sur l'économie politique* Flammarion, Paris, 1990
  
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *considérations sur le gouvernement* Flammarion, Paris, 1990
  
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *projet de constitution pour la Corse*, Flammarion, Paris, 1990

### *Ouvrages généraux*

- AHANHANZO GLELE, Maurice, *Naissance d'un Etat noir, évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos*

*jours*, L.G.D.J, Paris, 1969

-l'AMINOT, Tanguy (sous la direction de), *Politique et révolution chez Jean-Jacques*

*ROUSSEAU*, Voltaire Foundation, Oxford, 1995

-ARISTOTE, *La Politique*, traduction J. Tricot, Vrin, Paris, 1977

-BREHIER, Emile, *Histoire de la philosophie*, Tome II, PUF, Paris, 2000

-BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1988

-COMTE-SPONVILLE, André, *Présentations de la philosophie*, Editions

Albin, S.A., Paris, 2000

-CORCUFF, Philippe, *Philosophie politique*, Nathan, Paris, 2000

-CORNEVIN, Robert, *La République Populaire du Bénin, des origines*

*dahoméennes à nos jours*, Editions G-P.

Maisonneuve et Larose, Paris, 1981

-COZ, Michel, *Jean-Jacques ROUSSEAU*, Vuibert Studio, Paris, 1997

-DERATHE, Robert, *Jean-Jacques ROUSSEAU et la science politique de son temps*, Vrin,

Deuxième édition, Coll. Bibliothèque d'Histoire de la Philosophie,

Paris, 2000

- DUVERGER, Maurice, *Eléments de droit public*, PUF, Paris, 1957
- FINLEY, Moses, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Payot, Paris, 1976
- FONTUS, Fritz, *Le chrétien et la politique*, Nea, Abidjan, Dakar, Lomé, 1982
- GOYARD-FABRE, Simone, *Politique et philosophie dans l'œuvre de Jean-Jacques ROUSSEAU*, PUF, Paris, 2001
- GOUDOU, Thomas, *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Berger-Levrault, Paris, 1987
- FARRUGIA, Francis, *Archéologie du pacte social*, l'Harmattan, Paris, 1994
- HERMET, Guy et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Editions Dalloz, Paris, 1998
- LALANDE, André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, Paris, 2000
- MASTERS, D. Roger, *La philosophie politique de Rousseau*, traduit de l'américain par Gérard Collona d'ISTRIA et Jean-Jacques GUILLOT, Editions, Collection theoria, Princeton, 1968
- Nkrumah, Kwame, *Le consciencisme*, traduit de l'anglais par L. JOSPIN, Payot, Paris, 1964

-PAINE, Thomas, *Le Sens commun*, traduction et notes par Bernard Vincent,  
Editions Aubier Montaigne, Paris, 1983

-PLATON, *Criton*, traduction Emile CHAMBRY, GF-Flammarion, Paris, 1965

-PLATON, *Gorgias*, traduction par Alfred Croiset, membre de l'Institut avec la  
collaboration de Louis Bodin, Tel Gallimard, France 1997

-PLATON, *La République*, traduction Pierre PACHET, Gallimard, Paris, 1993

-RAWLS, John, *Justice et démocratie*, Seuil, Paris, 1993

-STRAUSS, Leo, *Etudes de philosophie politique platonicienne*, traduit de

l'anglais par Olivier SEDEYN, Editions Belin, Paris, 1992

-WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Bibliothèques 10/18, Paris, 1959

***Manuels, articles de presse et site internet***

-Fondation Friedrich Naumann, *Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes*, C.N.P.M.S.,

Porto-Novo, 1997

-GORINI, R. et alii, *Initiation au latin ; civilisation et langue*, Fernand Nathan, Paris, 1970

-Reagan-Fascell Democracy fellows Program 2008-2009, [www.ned.org](http://www.ned.org)

## Table des matières

Abréviations et sigles.....	5
Introduction.....	6
<b>Première partie : Les institutions étatiques dans la perspective de Jean-Jacques</b>	
Rousseau .....	10
Chapitre premier : La société politique comme une nécessité .....	10
I-1- La nécessaire organisation de la vie sociale et politique .....	10
I-2- Le pacte social et l'exercice de la souveraineté.....	12
Chapitre deuxième : L'importance du système représentatif.....	15
II-1- La praticabilité de la représentation.....	16
II-2- La plasticité de la représentation.....	18
II-2-1- Le cas de Genève.....	19
II-2-2- Le cas de Rome.....	23
II-2-3- Le cas de la Corse.....	26
II-2-4- Le cas de la Pologne.....	29
Chapitre troisième : Les vertus républicaines citoyennes et républicaines...34	

## **Deuxième partie : Les institutions républicaines béninoises à l'ère du renouveau**

**Démocratique.....37**

### **Chapitre premier : Les institutions de la Constitution du 11**

**décembre 1990.....37**

**I-1- L'aménagement des pouvoirs.....38**

**I-1-1- L'Exécutif.....38**

**I-1-2- Le Législatif.....40**

**I-1-3- Le Judiciaire .....42**

**I-2- les institutions de contre pouvoir.....43**

**I-2-1- La Cour Constitutionnelle.....43**

**I-2-2- Le Conseil Economique et Social.....45**

**I-2-3- La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la  
Communication.....45**

### **Chapitre deuxième : Du fonctionnement des institutions au**

**dysfonctionnement du système institutionnel :**

**quelques cas de crises institutionnelles.....46**

**II-1- Exécutif- Législatif.....47**

**II-2- Exécutif- Judiciaire.....54**

**II-3- Judiciaire- Législatif.....56**

**II-4- Exécutif- Haac.....57**

## **Troisième partie : Une approche rectificative des fondements philosophiques des**

**institutions béninoises à la lumière de la perspective**

**rousseauiste .....61**

<b>Chapitre premier : Les principes fondateurs des systèmes institutionnels dans l’histoire politique du Bénin.....</b>	<b>61</b>
<b>I-1-De la vie institutionnelle du Bénin de 1960 à 1990.....</b>	<b>61</b>
<b>I-2-La philosophie du 11 décembre 1990.....</b>	<b>74</b>
<b>Chapitre deuxième : Le système béninois à l’aune de la perspective rousseauiste.....</b>	<b>78</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>86</b>
<b>Glossaire .....</b>	<b>88</b>
<b>Références bibliographiques.....</b>	<b>90</b>