



VÉNÉGRÉ

*La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*

DÉMOCRATIE ET FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE : L'EXEMPLE DU BÉNIN

**Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**

*Pour citer cet article* : Abdoulaye GOUNOU SALIFOU, « Démocratie et finances publiques en Afrique : l'exemple du Bénin », *Vénégré : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, novembre 2024, pp. 1-33.

Article disponible sur le site

---

<https://www.larevuevenegre.com>

---

© 2023 La revue Vénégré. Tous droits réservés pour tous pays

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur au Burkina Faso. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



## Démocratie et finances publiques en Afrique : l'exemple du Bénin

Abdoulaye GOUNOU SALIFOU

Maître-Assistant de droit public

Université d'Abomey-Calavi

---

### Introduction

Arrimer la gouvernance démocratique aux finances publiques pouvait paraître, jusque dans un passé récent, étonnant et même paradoxal en raison du caractère technique de cette discipline juridique qui porte principalement sur des chiffres et des procédures objectives. A suivre les réformes politiques opérées ces dix dernières années en Afrique, il ne fait pourtant aucun doute que les finances publiques et les règles du jeu démocratique ont désormais un terrain de rencontre. Les finances publiques s'invitent de plus en plus sur l'arène politique. Certes, historiquement, l'évolution des finances reste inséparable de celle de l'Etat et de la forme du système politique. Pierre Lalumière souligne l'indissolubilité de ce lien lorsqu'il écrit qu'« *un système financier ne fonctionne pas isolément ; il est au contraire en communication continue avec d'autres systèmes en particulier le système politique...* »<sup>1</sup>. Avant lui, Maurice Duverger notait que « *les institutions financières de l'Etat apparaissent comme le complément et le prolongement des institutions politiques* »<sup>2</sup>. Il reste évident qu'aujourd'hui, la matière des finances publiques se trouve à la « *croisée des chemins* »<sup>3</sup> et que les questions financières conditionnent la concrétisation des politiques publiques à tous les niveaux. Une métaphore considère d'ailleurs les finances publiques comme une « *centrale où aboutit une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre et tout y revient* »<sup>4</sup>. Dans le même sillage, Salif Yonaba pense que « *les Finances publiques fondent la substance de toute gouvernance publique et politique, étant donné qu'il y a toujours une incidence financière consécutive aux*

---

<sup>1</sup> LALUMIERE (P.), *Les finances publiques*, Collection U., 2<sup>e</sup> éd, Paris, 1973, p.502.

<sup>2</sup> DUVERGER (M.), *Finances publiques*, Collection THELIS-Science politique, PUF, Paris, 1956, p.9.

<sup>3</sup> Les finances publiques constituent une « science-carrefour » en raison de la diversité des domaines qu'elles touchent. Il s'agit notamment des domaines ci-après : sciences économiques, sciences de gestion, sciences politiques, droit constitutionnel, droit administratif. En plus de cela, les finances publiques se trouvent placées au cœur de toutes les grandes questions qui se posent aux sociétés contemporaines.

<sup>4</sup> NECKER (B.) cité par AKAKPO (M.), *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, Fondation FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Cotonou 2015, p.16, *Archives parlementaires* Tome 8 du 5 Mai 1789, Bibliothèque Nationale de France.

*décisions qui sont prises sur quelque sujet que ce soit et à quelque niveau que l'on se place* »<sup>5</sup>. Il s'en infère que dans tous les Etats, la détermination des choix financiers est en relation directe avec la gouvernance politique du Pays.

Quoi que l'on dise, la démocratie en tant que concept n'est pas aisée à définir. Si l'on admet que la finalité de toute démocratie consiste principalement à procurer à la nation le bien-être commun, il faut cependant reconnaître que chaque civilisation, chaque discipline scientifique a son approche définitionnelle de la démocratie avec des contenus qui ne sont pas rigoureusement identiques. La science juridique a une approche dichotomique du concept de démocratie. Elle opère une distinction entre les modèles et les expériences en matière démocratie. Les premiers sont normatifs et exposent ce que devrait être une démocratie tandis que les secondes décrivent ce qui se passe réellement dans l'instauration et la pratique d'un régime démocratique<sup>6</sup>. De même, les rapports entre la démocratie et le droit financier peuvent être appréciés et analysés sous deux angles, selon que l'on considère la technique financière ou sous le prisme du droit constitutionnel. La première approche n'est pas la nôtre. Elle renvoie à l'examen des difficultés ou obstacles techniques que posent les règles de l'orthodoxie financière lors de la mise en œuvre de la démocratie sociale. Il faut rappeler que « *l'enjeu véritable de la démocratisation institutionnelle est de déboucher sur celle de la vie sociale* »<sup>7</sup>, notamment en procurant à tous les citoyens une prospérité partagée.

Ainsi, c'est sous le spectre du droit constitutionnel que nous appréhendons le concept de démocratie. Cette approche est centrée autour du concept de « *démocratie politique* »<sup>8</sup> encore appelée « *démocratie institutionnelle* »<sup>9</sup>. Elle est définie, d'après Albert Bourgi, comme un régime « *fondé sur le système représentatif, des élections libres et transparentes, le multipartisme, la liberté, ...* »<sup>10</sup>. Cette définition est corroborée par Maurice Duverger pour qui « *la démocratie est le régime dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés au*

---

<sup>5</sup> YONABA (S.), *Les finances publiques de l'Etat burkinabè*, Collection Précis de droit burkinabè, Ouagadougou, 2006, p.11.

<sup>6</sup> QUANTIN (P), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Revue Pouvoirs* N°129, p.65.

<sup>7</sup> RAYNAL (J.-J.), « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? » *Afrique contemporaine*, 4<sup>e</sup> trimestre 1991, n°160, p.5.

<sup>8</sup> BRAUD (P.), *Le comportement électoral en France*, Paris, PUF, 1973, p.53 ; KOKOROKO (D.), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Revue Pouvoir* N°129, p.115 ; Londres, 2021 ; NZINZI (P), « La démocratie en Afrique : l'ascendant platonicien », *Politique africaine* n° 77 - mars 2000.

<sup>9</sup> Manin (B.), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec L. Blondiaux », *Politix*, n°057, Volume 15, 2002 ; GUIBET LAFAYE (C.), « Libéralisme et démocratie sont-ils conciliables ? », In BLAY (M.) (dir.), *Grand Dictionnaire de la Philosophie*, Larousse/VUEF, 2003, pp. 609-612 ; BUTLER (E.), *Introduction à la Démocratie*, Institute of economic affairs (IEA).

<sup>10</sup> BOURGI (A.), « Mitterrand et la démocratie en Afrique. Le discours de La Baule, huit ans après », Ceri/Sciences Po-Cnrs, 2000, cité par SAKHO (O. P.), « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », *Revue Pouvoirs* N°129, p. 57.

*moyen d'élections sincères et libres* »<sup>11</sup>. Il s'agit là de la conception libérale de la démocratie qui s'identifie à un certain nombre de traits caractéristiques dont fondamentalement la tenue d'élections libres et régulières, le pluralisme politique, l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et le respect des droits et libertés fondamentales<sup>12</sup>. Mais seulement deux composantes déterminantes, à savoir l'élection libre et le pluralisme politique, retiennent notre attention et constituent la trame de la présente étude. Elles sont des conditions *sine qua non* sans lesquelles on ne saurait parler de régime démocratique<sup>13</sup>. Leur centralité dans toute démocratie libérale mobilise au choix du sujet tel que formulé, et à la délimitation matérielle qui en fixe le cadre théorique. La doctrine s'accorde d'ailleurs pour reconnaître que parmi les principaux indicateurs attestant du caractère démocratique d'un régime, il y a le pluralisme politique et la dévolution du pouvoir par le jeu d'élections libres et disputées<sup>14</sup>. Le vote en tant que moyen de choix des gouvernants est devenu, un peu partout dans le monde, un élément essentiel de la légitimité gouvernementale<sup>15</sup>.

Historiquement en Afrique, les conférences nationales initiées au début des années 1990, à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement des pays communistes de l'ancien bloc de l'Est, ont déclenché la « *vague de démocratisation* »<sup>16</sup> dans plusieurs Etats jusque-là dominés par des partis uniques. Ces fora politiques qui se sont soldés par les renversements des systèmes monolithiques, ont permis de graver dans les nouvelles Constitutions adoptées, l'essentiel des valeurs et principes de la démocratie libérale de type occidental. Elles ont, en particulier, consacré le principe du multipartisme intégral et le droit pour tout citoyen d'être électeur et éligible<sup>17</sup>. Cependant, il faut reconnaître avec Théodore Holo que la démocratie en

---

<sup>11</sup> DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, coll. Points, 1981, p.466, voir également TOUDONOU (A.), « Statut du peuple dans les démocraties modernes : question à la démocratie », *Revue béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° spécial décembre 1990, p.44.

<sup>12</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Revue Pouvoirs* N°129, p.7 ; KELSEN (H.), *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (trad. de Charles Eisenmann), Economica, 1988 ; LAVROFF (D. G.), « Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : Les Etats francophones », *Revue internationale de droit comparé*, 1978/30-4/pp.1095-1097.

<sup>13</sup> FONBAUSTIER (L.), « Élection » in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p.607

<sup>14</sup> Voir COLLIARD (J.-C.), « Les systèmes électoraux dans les Constitutions des pays de l'Union européenne », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°13, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr), novembre 2003 ; KOKOROKO (D.), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Revue Pouvoirs* N°129, p.115.

<sup>15</sup> BEN MAMI (R. A.), *Usages de la norme démocratique*, éd Karthala, 2022 ; Voir également DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.1075 ; *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 8<sup>e</sup> éd. 1992, p.501.

<sup>16</sup> GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Revue Pouvoirs* N°129 op. cit., p.5.

<sup>17</sup> L'article 5 de la Constitution béninoise dispose à cet effet que « Les Partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des Partis politiques ... ». Cette disposition est complétée par l'article 6 qui consacre « Le suffrage est universel, égal

Afrique reste fragile et vulnérable. En moins d'une décennie, « *les belles architectures et constructions érigées pour le rayonnement de la démocratie en 1990, sont progressivement laissées à l'abandon, quand elles ne sont pas purement saccagées. Elles sont devenues dans le meilleur des cas un musée de contemplation des valeurs démocratiques ...* »<sup>18</sup>. Les changements les plus osés ont défigurés les modèles démocratiques instaurés et en cours d'expérimentation. Dès lors, on comprend que les proclamations constitutionnelles des principes et des droits ne constituent pas à elles seules des garanties de pérennisation de la démocratie. Il faut « *l'enraciner à la base* »<sup>19</sup> et contrôler au quotidien l'observance de ses règles dans la gouvernance politique. C'est une exigence qui, de l'avis du Professeur Ibrahim D. Salami, « *nécessite en Afrique un état perpétuel de veille démocratique* »<sup>20</sup>. Celle-ci aura pour but d'empêcher que la démocratie ne soit dévoyée par le droit<sup>21</sup>.

Effectivement, dans la plupart des Etats, les finances publiques figurent en bonne place parmi les instruments juridiques récemment sollicités par les réformateurs africains pour se faciliter la conquête ou la conservation du pouvoir. L'instrumentalisation des finances publiques en droit électoral est plus subtile et à peine perceptible. Evidemment, lorsqu'on évoque l'expression de « finances publiques », on y voit simplement les règles techniques de gestion financière de l'Etat, des collectivités et des autres personnes morales de droit public. Mais dans la pratique, les finances publiques jouent un rôle de plus en plus considérable, qui excède largement les questions économiques, comptables et financières pour embrasser l'ensemble du fonctionnement et de la vie de l'Etat. Le Professeur Michel Bouvier écrit à cet effet que les finances publiques « *se trouvent placées au cœur de toutes les grandes questions qui se posent aux sociétés contemporaines* »<sup>22</sup>. Elles sont aujourd'hui au centre d'une gouvernance à la fois multisectorielle et intégrée qui caractérise l'Etat moderne et constitue « le noyau dur » et la substance des pouvoirs politiques<sup>23</sup>. Dans cette posture, les finances publiques

---

et secret ... ». Dans le même sens, voir également Art. 5 et 6 de la Constitution du Togo, Art. 3 de la Constitution du Sénégal, Art. 2 et 3 de la Constitution du Cameroun, Art. 12 et 13 de la Constitution du Burkina Faso.

<sup>18</sup> HOLO (T), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA* N°16, 2006, p.31.

<sup>19</sup> CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone » in *Mélanges Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 115.

<sup>20</sup> SALAMI (I.D.), « Le modèle béninois : déclin ou reconstruction ? », Communication au Colloque international de Niamey, 20 au 22 octobre 2021.

<sup>21</sup> FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *Afrilex* N°5, 2006 ; FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs* N°129, 2009, pp.127-137 ; GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs* N°129, 2009, op. cit., pp.5-26.

<sup>22</sup> BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances publiques*, 9<sup>e</sup> éd, LGDJ, Paris, 2008, p.4.

<sup>23</sup> DUVERGER (M.), *Finances publiques*, collection THEMIS, PUF, Paris 1956, PP.9-17.

peuvent constituer un moyen de régulation ou de maîtrise des partis politiques et des élections dans un pays. L'intérêt de l'étude tient justement à cette nouvelle « vocation politique » des finances publiques. Il ne manque pas de portée à la fois théorique et opérationnelle. Du point de vue théorique, le concept de « *finances politiques* »<sup>24</sup> fait partie des nouveaux chantiers de recherches du droit financier africain. Il faut voir dans la présente étude un appel à un débat doctrinal amplifié et approfondi sur cette tendance contemporaine des gouvernants africains à la « prise en otage » de la démocratie électorale par les finances publiques. Au plan opérationnel, la réflexion se veut élevatrice du sens de patriotisme du législateur africain avant d'inviter ce dernier à entrer dans son intime conviction toutes les fois qu'il est sur le point de voter une disposition susceptible de déconsolider un acquis démocratique.

En effet, il a suffi dans certains Etats africains comme le Bénin, d'insérer de nouvelles dispositions financières dans les lois électorales pour induire des bouleversements dans le fonctionnement de son modèle démocratique. On a pu le constater lors des élections législatives et présidentielles organisées entre 2019 et 2023<sup>25</sup>. L'objectif vraisemblable du régime en place était de parvenir à des résultats électoraux recherchés en posant des barrières financières difficiles à franchir par les partis et les potentiels candidats aux élections. Ce nouveau rôle assigné aux finances publiques est désormais connu et redouté des candidats et des partis politiques d'opposition en Afrique. Les principaux leviers de la gouvernance électorale particulièrement impactés restent le système partisan et la liberté du suffrage. A l'égard des candidats, les conditions financières paraissent désormais prendre rang sur les autres conditions de recevabilité des candidatures et d'éligibilité. Dans la même vague législative, le régime financier des partis politiques est rendu plus contraignant avec en toile de fond, un mode non inclusif d'octroi de financements publics. Le principal motif évoqué pour justifier ces innovations reste évidemment l'objectif de modernisation et de rationalisation des compétitions électorales<sup>26</sup>. Dès lors, les finances publiques dont l'objet porte principalement sur les techniques de gestion financière de l'Etat, peuvent-elles être utilisées comme un instrument de rationalisation des élections sans compromettre le droit à la liberté de suffrage et le pluralisme politique ?

En tout état de cause, les élections présidentielles et législatives organisées au Bénin depuis 2019 illustrent à suffisance le rôle que peuvent jouer les finances publiques pour impacter

---

<sup>24</sup> BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances publiques*, op. cit., p.7.

<sup>25</sup> Voir *Infra*, pp.20-33.

<sup>26</sup> Intervention du ministre béninois de la justice (voir Rapport intégral des débats parlementaires du 15 novembre 2019).

(affaiblir ou renforcer) un modèle démocratique à travers la gouvernance électorale. Nul doute que ce pays est resté l'un des pays pionniers dans la fondation de la démocratie électorale en Afrique au lendemain des conférences nationales et pouvait jusqu'en 2019 être considéré à ce titre comme un régime démocratique tout à fait exemplaire. En vingt-cinq (25) ans d'expérience démocratique, il y a été organisé avec succès et à intervalles réguliers dix-sept élections réussies, inclusives et véritablement disputées<sup>27</sup>. On y compte six scrutins présidentiels qui ont permis trois alternances séduisantes et sept scrutins législatifs à l'issue desquels un Parlement suffisamment représentatif a été mis en place. De la première à septième mandature, ce Parlement a été constamment renouvelé avec une configuration politique très diversifiée. C'est ce parcours démocratique qui nous a décidé de faire du droit électoral béninois la trame de la présente réflexion. Toutefois, dans une démarche comparatiste, quelques ouvertures sur d'autres Etats viendront enrichir nos analyses.

En explorant les nouvelles lois sur les élections et le système partisan, on se rend compte de ce que les réformes politiques au Bénin ont consisté dans un premier temps en une restriction subtile du pluralisme politique au moyen du régime financier applicable aux partis politiques (I). Au même moment, les règles et principes du suffrage universel sont manifestement fragilisés par les nouvelles conditions financières d'éligibilité (II).

### **I- Un régime financier de restriction de l'espace partisan.**

En général, on définit un parti politique comme étant un groupe de citoyens partageant des idées, des opinions, des intérêts communs et qui s'associent dans une organisation ayant pour objectif de conquérir et d'exercer le pouvoir.<sup>28</sup>

La création, l'animation et le financement des partis politiques sont régis par des textes spécifiques destinés à assurer le bon fonctionnement de l'ensemble du système partisan du pays. Au Bénin, les dernières lois sur le système partisan ont instauré des instruments financiers

---

<sup>27</sup> De 1991 à 2016, le Bénin a régulièrement tenu les échéances électorales ci-après :

- Scrutins présidentiels : mars 1991, mars 1996, mars 2001, mars 2006, mars 2011, mars 2016.
- Scrutins législatifs : Avril 1991(1<sup>ère</sup> Mandature), Avril 1995 (2<sup>ème</sup> Mandature), Mars 1999 (3<sup>ème</sup> Mandature), Février 2003 (4<sup>ème</sup> Mandature), Février 2007(5<sup>ème</sup> Mandature), Mars 2011 (6<sup>ème</sup> Mandature), Avril 2015 (7<sup>ème</sup> Mandature).
- Elections Communales et locales ont été organisées à intervalles irréguliers en 2002, 2008 et 2015.

<sup>28</sup> DUVERGER (M.), *Les partis, politiques*, Collection Points, éd *Le Seuil*, Paris 1981. En Afrique, cette approche définitionnelle a été reprise dans la plupart des Constitution des Etats francophones (Art. 2 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin ; Art. 2 de l'ordonnance N°2010-84 du 16 décembre 2010 portant charte des partis politiques au Niger, Art. 2 de loi n° 05-047/ du 18 août 2005 portant charte des partis politiques en République du Mali).

incitant à une recomposition du paysage politique (A). Leur effet extincteur a réduit le nombre des partis politiques tout en élargissant de leur ancrage territorial (B).

A- Les instruments financiers de recomposition du paysage politique.

Les réformes des systèmes partisans en Afrique et particulièrement au Bénin sont motivées par deux objectifs : la modernisation des partis et la limitation de leur nombre. L'adoption et la mise en œuvre des lois sur le système partisan béninois se sont traduit au plan financier par l'accroissement exponentiel des contraintes financières des partis politiques (1) et la mise en place d'un système peu inclusif de financement public (2).

1- L'alourdissement des contraintes financières.

Dans tous les Etats, le degré de libéralisation de l'espace politique dépend à la fois des objectifs politiques visés et des règles de création et de gestion administrative et financière des partis politiques. Au Bénin, l'objectif premier des lois initiées par le gouvernement de Patrice TALON pour la réforme du système partisan était « *la réduction du nombre des partis afin de parvenir à long terme à une bipolarisation de la vie politique* »<sup>29</sup>. Pour y parvenir, trois grandes innovations ont été apportées à l'ancienne charte des partis<sup>30</sup>.

En premier lieu, il y a eu un affermissement des conditions de création d'un parti politique. A la facilité de création des partis politiques qui prévalait sous le règne de l'ancienne charte s'est substitué un fardeau administratif et financier pour les promoteurs d'un nouveau parti. Sous le régime de l'ancienne charte, le nombre de membres fondateurs d'un parti politique était fixé à seulement dix (10) par Département soit au total cent-vingt (120) personnes pour tout le Bénin<sup>31</sup>. Le dossier individuel de chaque membre fondateur était composé de quatre pièces dont un extrait du casier judiciaire et le certificat de nationalité établis par les juridictions. Les autres pièces exigées sont à légaliser par les greffiers ou dans les Mairies. Toute la liasse de pièces fait au total quatre cent quatre-vingts (480) documents administratifs et coûtait aux membres fondateurs un peu moins d'un million (1.000.000) FCFA. Cette contrainte administrative a été décuplée par la nouvelle loi. Le nombre de membres fondateurs exigé est désormais de quinze (15) personnes par Commune soit un total de mille cent cinquante et cinq (1155) personnes équitablement répartis dans les 77 communes que compte le Bénin<sup>32</sup>. Ceci représente mille cent cinquante et cinq (1155) dossiers individuels avec un total de quatre mille six cents vingt (4620)

---

<sup>29</sup> Voir l'exposé des motifs du projet de loi portant charte des partis politiques.

<sup>30</sup> Loi N°2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques en république du Bénin.

<sup>31</sup> Art. 15 de la Loi N°2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques en république du Bénin.

<sup>32</sup> Art. 16 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques au Bénin

pièces administratives. Rien qu'à considérer les tarifs en vigueur pour les redevances d'établissement des extraits de casiers judiciaires et des certificats de nationalité par exemple, il faut aujourd'hui payer à l'Administration une somme d'environ neuf millions de francs (9.000.000 FCFA) pour produire la liasse des pièces exigées. Ce montant qui paraît très élevé dans un pays à faible revenu comme le Bénin<sup>33</sup> n'inclut pas les charges de la logistique afférente à l'organisation du congrès constitutif dont les actes consacrent la naissance formelle du parti. La création d'un parti politique est ainsi devenue une véritable contrainte pour les acteurs politiques béninois qui devront mobiliser d'importantes de ressources financières. Or, il ressort des enquêtes et études scientifiques conduites en Afrique par des Chercheurs<sup>34</sup> et divers organismes<sup>35</sup> que la charge financière induite par la constitution des dossiers individuels de création d'un parti pèse généralement sur les personnes qui en sont promoteurs.

La seconde innovation de la charte est la soumission des partis politiques aux règles de la comptabilité publique<sup>36</sup>. Tout comme en France, les partis doivent justifier leurs ressources financières ainsi que l'utilisation qui en est faite. Il faut y voir une nouvelle extension en gestation dans le droit financier. Elle marque au Bénin le début de ce qu'il convient d'appeler les « finances publiques partisanes ». Le but ici, c'est d'inciter les organes des partis à une gestion de leurs formations politiques selon les standards modernes. Les partis doivent désormais disposer d'un patrimoine propre, distinct de celui de leurs membres. Ils sont soumis au contrôle de la Cour des comptes et de l'inspection générale des finances (IGF)<sup>37</sup>. Ces exigences leur imposent l'ouverture et la tenue de registres comptables et une certification de leurs comptes de gestion. A cela s'ajoute l'obligation faite à chaque parti, de disposer d'un siège national et des bureaux départementaux, tous fonctionnels et exclusivement destinés aux activités du parti<sup>38</sup>. Bien évidemment, l'ouverture et le fonctionnement des sièges, la tenue et

---

<sup>33</sup> Au Bénin le PIB moyen par habitant est de 1303 dollars US en 2023. Le SMIG en 2024 est de 52000 francs par mois pour 40h de travail (Site officiel de l'Institut national de la Statistique et de la Démographie (INStAD)).

<sup>34</sup> YAGO (I.), *Le système des partis politiques au Mali de 1960 à nos jours*, Thèse de Sociologie, Université Sorbonne, Paris, 2023 ; OKE (F.), « Réflexion sur le financement des partis politiques en Afrique », Communication, 5e Séminaire international d'échanges du RECEF, Abuja, 2017 ; CARBONE (G. M.) « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques », *Politique africaine* 2006/4 (N° 104), pp.18 - 37 ; MEDE (N.), *Les partis politiques au Benin essai : d'approche fonctionnaliste*, *African Journal of Political Science*, Volume 9, Johannesburg, décembre 2004.

<sup>35</sup> Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), Commission des affaires parlementaires, *Rapport sur Le financement des partis politiques, Session de Dakar 2010* ; IDEA (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale), *Partis politiques en Afrique de l'Ouest : le défi de la démocratisation dans les Etats fragiles, Rapports 2010 à 2021t.* (Ces Rapports sont préparés et publiés chaque année par l'IDEA dans le cadre de son programme mondial sur la recherche et le dialogue avec les partis politiques).

<sup>36</sup> Art. 6, 12 et 15 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques ; Art 40 à 44 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques au Bénin.

<sup>37</sup> Art. 15 et 16 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin.

<sup>38</sup> Art. 6 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin.

la mise en état des comptes de gestion nécessitent le déploiement d'énormes ressources humaines et financières qui dépassent les capacités des petits partis ou des partis naissants.

Ainsi, l'importance des ressources financières que nécessite la création et la vie d'un parti politique est telle que les citoyens en sont dissuadés<sup>39</sup>. Il ne suffit plus d'avoir de belles idées et des ambitions pour créer et faire fonctionner un parti politique au Bénin. Il faut surtout et avant tout disposer de ressources suffisantes quand bien même le législateur a mis en place un mode direct de financement et d'accompagnement des partis politiques.

## 2- Le financement public peu inclusif.

Le financement public des partis politiques sur le budget de l'Etat prend toute sa pertinence dans la nécessité d'assainir la vie politique et l'espace partisan. Il constitue un véritable enjeu politique, surtout dans les pays africains à revenus faibles. Sa mise en place effective permet aux partis politiques légalement constitués d'accomplir leur mission d'animation de la vie politique. De ce fait, la question du financement public des partis est traitée dans les Etats de manière très différente, en fonction des objectifs politiques et des résultats recherchés à travers les modes de financement.

Tout comme en France, le financement public des partis en Afrique revêt deux formes : les subventions directes<sup>40</sup> et le remboursement des frais de campagne<sup>41</sup>. Dans les deux cas, les financements se traduisent par des transferts directs de fonds publics au profit des partis bénéficiaires. Les remboursements de frais de campagne sont classiques. Ils ont un caractère plus objectif et ne contrarient pas les principes et règles du jeu démocratique<sup>42</sup>. Toutefois, la procédure de remboursement reste quelque peu critiquable du fait de la maîtrise de tout le processus par le Gouvernement qui a de larges pouvoirs en la matière<sup>43</sup>.

Par contre, les modalités et critères d'octroi des subventions de l'Etat aux partis politiques sur le continent peuvent susciter quelques critiques. Dans plusieurs législations, la tendance observée consiste à établir une clé de répartition du crédit ouvert au titre de la subvention puis

---

<sup>39</sup> HOUNKPE (J.C.), « Le système partisan au Bénin : Etat des lieux et principales réformes », *Bepress*, 2020, pp.10-13.

<sup>40</sup> Art. 39 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin ; Art. 1<sup>er</sup> de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin.

<sup>41</sup> Art. 100 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>42</sup> Un montant planché (ou une fourchette) est généralement fixé par la loi qui précise en même temps l'indicateur quantitatif de remboursement (Art 100 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral au Bénin).

<sup>43</sup> La procédure et les modalités de remboursement laissent souvent une grande marge de manœuvre au gouvernement. Dans la plupart des Etats, c'est à l'exécutif qu'appartient le pouvoir de déterminer le montant retenu, ainsi que la période de remboursement. (Art. 6 et 7 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin ; Art. 97 à 101 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral).

à fixer les critères et conditions d'éligibilité pour en être bénéficiaire<sup>44</sup>. Théoriquement, cette démarche paraît *a priori* objective et devrait pouvoir limiter le favoritisme et l'arbitraire dans l'octroi des allocations faites aux partis politiques. Ce qu'il faut redouter, c'est le faible degré d'inclusivité du mode de financement. Il est en effet possible de procéder à une définition tendancieuse des critères d'éligibilité de sorte à favoriser ou à priver des partis politiques du bénéfice des subventions.

Au Bénin, la clé de répartition de la subvention repose exclusivement sur le nombre des élus communaux et parlementaires. La subvention est répartie à « raison de 60% au prorata des élus communaux et 40% au prorata des députés »<sup>45</sup>. Il s'ensuit que les « jeunes partis » qui ne disposent pas d'élus sont exclus du bénéfice du financement public. Ils sont contraints de financer leurs activités sur les ressources privées composées essentiellement de dons et cotisations très difficiles à mobiliser auprès des militants. Les cotisations n'étant souvent pas payées, les responsables « *se débrouillent pour faire fonctionner les partis politiques* »<sup>46</sup>. Au surplus, le degré de militantisme des béninois repose depuis un moment sur les libéralités que les responsables du partis politiques sont capables de consentir aux militants<sup>47</sup>. Par ailleurs, il faut faire observer que les critères d'éligibilité à la subvention imposent aux partis la mise en place d'une véritable administration permanente qui nécessite un déploiement de grosses ressources humaines et financières<sup>48</sup>. De la sorte, le système béninois incite au regroupement des forces politiques du fait de l'exclusion des petits partis du bénéfice de la subvention.

Dans d'autres Etats comme le Burkina Faso, le Niger et le Mali, le système de financement est plus inclusif. Au Burkina Faso, la répartition de la subvention est faite au prorata du nombre de suffrages obtenus à la dernière élection législative ou communale<sup>49</sup>. C'est dire que tout parti politique qui a participé à une élection a droit à un montant qui est fonction du suffrage obtenu, contrairement au Bénin où il faut nécessairement obtenir des sièges pour prétendre au bénéfice de la subvention. Au Mali et au Niger, les modalités d'allocation sont similaires avec toutefois une légère différence au niveau des clés de répartition. Le montant annuel des crédits affectés

---

<sup>44</sup> Art. 6 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin ;

<sup>45</sup> Art. 9 de la loi N°2019-44 du 15 novembre 2019 portant financement des partis politiques au Bénin.

<sup>46</sup> HOUNKPE (J.C.), « Le système partisan au Bénin : Etat des lieux et principales réformes », *Op.cit.* P.9.

<sup>47</sup> BANEGAS (R), « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *revue Politique africaine*, 1998, pp.75-88.

<sup>48</sup> L'article 6 de la charte fait obligation à chaque parti de disposer d'un siège national et des bureaux départementaux, tous fonctionnels, avec un personnel permanent installé dans des locaux exclusivement destinés aux activités du parti.

<sup>49</sup> Art. 14 de la loi n° 012-2000/AN du 2 mai 2000 portant financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales modifiée par la loi 012-2001/AN du 28 juin 2001. (Voir dans ce sens, BOLY (A.) et SAMPINBOGO (S.), « Le mode de financement des partis politiques au Burkina Faso », document inédit, les auteurs sont des Conseillers au Conseil constitutionnel du Burkina Faso).

au financement des partis politiques au Mali est divisé en quatre fractions. Une première fraction égale à 15 % des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales. La deuxième fraction égale à 40 % des crédits est allouée aux partis politiques proportionnellement au nombre des députés. La troisième fraction égale à 35 % des crédits est partagée aux partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux. Enfin, la quatrième fraction égale à 10 % des crédits est répartie entre les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales<sup>50</sup>. De même, au Niger, la subvention est répartie à raison de « 15 % aux partis ayant participé aux dernières élections présidentielles, législatives et locales ; 40 % proportionnellement au nombre de députés élus, 35 % proportionnellement au nombre de conseillers élus à tous les niveaux et 10 % proportionnellement au nombre de femmes élues en sus du quota à tous les niveaux »<sup>51</sup>. Ces modes de répartition paraissent plus inclusifs, plus équitables et plus globalisants que le système béninois. Tout parti politique ayant participé aux élections reçoit un montant de base indépendamment des résultats obtenus. Les efforts et le mérite de chaque parti politique sont ensuite récompensés par la prise en compte du suffrage obtenu et du nombre des élus. En outre, le système favorise et encourage les candidatures féminines au sein des partis politiques mais il porte en lui-même les gènes de l'atomisation du paysage politique du fait qu'il favorise le maintien des partis qui n'ont pas une grande assise populaire. Ils n'incitent pas à un regroupement des forces politiques comme le système béninois.

En tout état de cause, par le fait d'allouer les subventions en se fondant exclusivement le nombre d'élus obtenu par chaque parti politique, le nouveau régime financier n'est pas de nature à favoriser l'éclosion des partis et leur existence dans la durée. En effet, tout parti politique a besoin de moyens financiers pour animer la vie politique et conquérir le pouvoir d'Etat. Or, le paiement des cotisations des membres qui constitue la forme traditionnelle de financement des partis politiques n'est pas une pratique ancrée dans les habitudes des béninois<sup>52</sup> et celles des africains en général<sup>53</sup>. Le constat général sur le continent est celui de la faiblesse qu'affiche la

---

<sup>50</sup> Art. 29 de la loi N° 05-047/ DU 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

<sup>51</sup> Art. 31 de la Charte des partis du Niger.

<sup>52</sup> HOUNKPE (J.C.), « Le système partisan au Bénin : Etat des lieux et principales réformes », Op.cit. p.14 ; BADET (G.), *Bénin : une évaluation de 20 ans de Renouveau démocratique ; une étude d'Afrimap et d'OSIWA*, 2000, p. 124 ; WANTCHEKON (L.) et STROH (A.), « Le fonctionnement des partis politiques au Bénin », *Fondation Friedrich Ebert*, Cotonou 2008, p.147.

<sup>53</sup> OKE (F.), « Réflexion sur le financement des partis politiques en Afrique », Communication, 5e Séminaire international d'échanges du RECEF, Abuja, 2017. CARBONE (G.M.) « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques », *Politique africaine* 2006/4 (N° 104), pp.18 à 37.

plupart des partis en matière d'organisation, de militantisme et surtout de mobilisation de ressources financières<sup>54</sup>. Les cotisations n'étant pas régulièrement payées, les ressources propres ne suffiront pas pour couvrir les charges incompressibles liées au fonctionnement régulier des partis politiques et leur permettre d'exister dans le temps. Il s'ensuit que le nouveau régime financier est de nature à réduire le nombre des partis politiques au Bénin, voire même amorcer « *le requiem du multipartisme intégral béninois* »<sup>55</sup> pourtant voulu par le peuple béninois<sup>56</sup>.

#### B- Le déclin du multipartisme béninois.

Le libéralisme politique décidé par les peuples africains lors des Conférences nationales, trouve son ancrage constitutionnel dans les énonciations du droit à la liberté d'association,<sup>57</sup> et même parfois dans des proclamations expresses du principe du multipartisme<sup>58</sup>. Au Bénin, cette avancée démocratique perceptible est pratiquement remise en cause trente ans après la Conférence. La mise en œuvre du régime financier implémenté par le nouveau système partisan a accéléré la disparition de plusieurs partis politiques (1). La Cour constitutionnelle, pourtant garante des grandes options de la Conférence nationale, a accompagné cette dynamique (2).

##### 1- L'effet réducteur du nombre des partis politiques opérationnels

Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques. C'est en ces termes que les Constitutions africaines consacrent la liberté de création des partis politiques<sup>59</sup>. Pour faciliter la jouissance de cette liberté, les règles de création des partis politiques avaient été assouplies dans les législations africaines. D'où l'éclosion d'une kyrielle de partis politiques « *dont certains n'ont parfois qu'une existence nominale* »<sup>60</sup>. Il n'était même pas exagéré d'affirmer que le paysage politique dans les Etats francophones d'Afrique était caractérisé par une pléthore de partis qui versait parfois dans l'anarchie. C'est probablement ce constat qui a

---

<sup>54</sup> IDEA (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale), Partis politiques en Afrique de l'Ouest : le défi de la démocratisation dans les Etats fragiles, Rapports 2010 à 2021t. op. cit.

<sup>55</sup> SALAMI (I.D.), « Le modèle béninois : déclin ou reconstruction ? », Communication au Colloque international de Niamey, 20 au 22 octobre 2021.

<sup>56</sup> Le multipartisme intégral a été adopté par une résolution de la Conférence nationale de février 1990.

<sup>57</sup> Art. 5 et 23 de la Constitution béninoise ; Art. 9 de la Constitution du Niger ; Art. 6 à 10 de la Constitution du Togo ; Art. 6 et 7 de la Constitution congolaise (RDC).

<sup>58</sup> Art. 6 de la Constitution du Congo (RDC), L'article 7 va jusqu'à incriminer l'institution d'un régime de parti unique et en fait « *une infraction imprescriptible de haute trahison punie par la loi* ».

<sup>59</sup> Art. 4 de la Constitution Française de 1958 ; Art. 6 de la Constitution béninoise de 1990 ; Art. 6 de la Constitution du Togo ; Art. 6 de la Constitution du Gabon ; Art. 9 de la Constitution du Niger ; Art. 13 de la Constitution du Burkina Faso ; Art. 3 de la Constitution du Cameroun.

<sup>60</sup> FALL (I.) cité par SQUARE (I. K.), *Les partis politiques de l'opposition en Afrique. La quête du pouvoir*, PUAM, Montréal, 2017, p.65.

conduit le candidat Patrice Talon, en 2016, à faire de la réduction du nombre des partis un point essentiel de son projet de société. La mise en place du régime financier qui a provoqué la disparition de nombreux partis politiques doit être regardée comme inséparable d'une volonté politique affirmée de son gouvernement. Dans le fond, ce régime financier est conçu de sorte que les partis politiques qui ne disposent pas de ressources suffisantes sont voués à une disparition certaine. L'exorbitance des charges financières liées à la création et l'animation des partis s'avère être un véritable fardeau pour les petits partis politiques qui ont désormais de la peine à se maintenir sur la scène politique.

Tout compte fait, l'effet cumulé des lois sur le système partisan est la dégénérescence de plusieurs partis existants et le ralentissement du rythme de naissance de nouvelles formations politiques<sup>61</sup>. Déjà en 2019, pour les élections législatives, la CENA n'avait enregistré qu'une dizaine de listes de candidatures et au final, la participation effective des « seuls deux partis politiques » de la mouvance présidentielle. En effet, la charte des partis de 2018 a accordé un délai de six (06) mois aux partis politiques existants pour procéder chacun à une mise en conformité sous peine de perdre leur statut juridique<sup>62</sup>. Celle-ci consistait pratiquement en une réinitialisation des partis politiques qu'il fallait en réalité recréer. C'est en quelque sorte une refondation des partis politiques conformément à la nouvelle charte qui nécessite la disposition et le déploiement d'énormes ressources financières et logistiques<sup>63</sup>. Il s'en est suivi une radiation de la quasi-totalité des partis politiques existants<sup>64</sup>. Seulement quelques-uns ont pu se faire délivrer le « certificat de conformité »<sup>65</sup> par le Ministre de l'Intérieur pour attester de leur statut juridique de partis refondés.

Ainsi, l'application des dernières lois portant nouveau système partisan au Bénin a eu pour effet direct l'extinction de la quasi-totalité des partis politiques. Leur nombre est passé de deux cents quatre-vingt-trois (283) à quinze (15) entre 2018 et 2023<sup>66</sup>. Il s'en infère que le

---

<sup>61</sup> Entre 2016 et 2024, le nombre de partis politiques enregistré est passé de 287 à seulement 15 (Ministère de l'intérieur, Direction des affaires intérieures (DAI), Registre des Partis politiques légalement constitués et autorisés). Pour la même période, sept (07) nouveaux partis ont été créés et 8 anciens refondés (mis en conformité). En 2022 et 2023, les deux grands partis de la mouvance présidentielle ont phagocyté 32 autres petits partis dans la perspective des élections de 2023.

<sup>62</sup> Art. 56 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques au Bénin.

<sup>63</sup> Voir supra, pp.8-11.

<sup>64</sup> En mars 2019, le ministère de l'Intérieur a radié 317 partis et Mouvements politiques du répertoire des Associations. Ils n'ont pas pu obtenir le récépissé de refondation ou le certificat de conformité.

<sup>65</sup> Le « certificat de conformité » est une nouvelle pièce créée par la Cour constitutionnelle dans sa Décision EL 19-001 du 1<sup>er</sup> février 2019. Elle n'est ni prévue par les lois sur le système partisan, ni requise par le code électoral comme condition de participation des partis politiques aux élections dans la période transitoire de six (06) mois.

<sup>66</sup> Ministère de l'intérieur et de la Sécurité, Direction des affaires intérieures (DAI), Registre des partis politiques de 2023 ; CENA, Registre de la Direction du suivi des partis politiques.

« *multipartisme authentique* »<sup>67</sup> est en déclin au Bénin. Or, dans un régime de démocratie, il n'y a aucune alternative à la compétition électorale ouverte entre plusieurs partis incarnant toutes les opinions politiques du pays<sup>68</sup>.

Sur la question très clivante de la nécessité ou non du multipartisme intégral, les avis restent partagés. Pour la doctrine libérale, une démocratie forte et durable dépend de l'existence de partis politiques bien opérationnels. Le sociologue Max Weber considérait que les partis politiques étaient « *les enfants du suffrage universel et de la démocratie* »<sup>69</sup>. Ils sont « *des acteurs cruciaux dans la mise en commun de divers intérêts, dans le recrutement et la présentation de candidats, l'élaboration de propositions de politiques concurrentes donnant au peuple un choix* »<sup>70</sup>. Dans le même ordre d'idées, Pierre Pactet note que la démocratie « *implique à la fois le pluralisme des formations politiques et la liberté des citoyens et des groupes* »<sup>71</sup>. Ses collègues Yves Meny et Yves Surel pensent qu'« *il n'est pas de démocratie sans libre association, véritablement volontaire des citoyens, [...], sans libre expression des opinions politiques* »<sup>72</sup>. Cette conception libérale du multipartisme reste toujours actuelle et constitue le socle sur lequel repose le fonctionnement de la plupart des démocraties modernes. Elle ne constitue pas cependant un modèle universel de démocratisation des sociétés contemporaines notamment en Afrique où le paysage politique est fait de « *micro-partis, formés sur des bases ethno-régionales* »<sup>73</sup>. Pour le Professeur Koffi Ahadzi-Nonou, c'est « *un fait bien connu qu'en Afrique, les partis ont tendance à se former sur des bases ethniques* »<sup>74</sup>. La dynamique socio-politique jusque-là observée par les Chercheurs sur le Continent, consolide cette thèse d'« *ethnisation de partis politiques en Afrique* »<sup>75</sup>.

---

<sup>67</sup> SARTORI (G.), *Théorie de la démocratie*, traduction HURTIG (C.), Paris, Armand Colin, 1973.

<sup>68</sup> IDEA (l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale), *Partis politiques en Afrique de l'Ouest: Le défi de la démocratisation dans les États fragiles*, Rapport élaboré dans le cadre de son programme mondial sur la recherche et le dialogue avec les partis politique, Stockholm, 2007.

<sup>69</sup> SEILER (D.-L.), *La comparaison et les partis politiques*, IEPS, Barcelone, 2001 p.7.

<sup>70</sup> IDEA (l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale), *Partis politiques en Afrique de l'Ouest : le défi de la démocratisation dans les Etats fragiles*, Rapport élaboré dans le cadre de son programme mondial sur la recherche et le dialogue avec les partis politiques, Stockholm, 2007.

<sup>71</sup> Voir PACTET (P.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 20<sup>e</sup> éd. août 2001, p.85.

<sup>72</sup> MENY (Y.), *Par le peuple et pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, p.39.

<sup>73</sup> KAKAI (S.H.F.), *Le vote ethnique au Bénin. Contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, Thèse de doctorat, Chaire Unesco de la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université D'Abomey-Calavi, 2011.

<sup>74</sup> AHADZI-NONOU (K.), *Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats de l'Afrique noire francophone, Afrique juridique et politique*, CERDIP, Vol 1, N°2, juillet-décembre 2002, pp. 35-86.

<sup>75</sup> YAGO (I.), *Le système des partis politiques au Mali de 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat en droit public de l'Université de Paris 13 - Sorbonne Paris Cité , 2019 ; KAKAI (S.H.F.), *Le vote ethnique au Bénin. Contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, Thèse de doctorat, Chaire Unesco de la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université D'Abomey-Calavi, 2011 ; MARTIN (D.-C.), « *Le multipartisme pour quoi faire? Les limites du débat politique : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe* », Politique africaine, n°43, 1991. Les chemins de la

Particulièrement au Bénin, les partis politiques sont pour la plupart fragiles et ils ont constamment été menacés par les querelles intestines sur fond d'ethnicité<sup>76</sup>. Les scissions se font et se défont au gré « *des intérêts conjoncturels des grands électeurs* »<sup>77</sup>. L'animation de la vie politique reste toujours segmentée par des logiques politiques notamment identitaires qui semblent fonder l'action de ces partis politiques généralement créés sur des bases régionalistes ou ethniques. Dans un tel contexte, un multipartisme intégral pourrait conduire à une instabilité politique<sup>78</sup> ou à des confrontations entre les groupes ethniques s'identifiant chacun à un leader ou à un parti politique comme ce fut le cas en 1991<sup>79</sup> et très récemment en 2021<sup>80</sup>. Une lecture purement technique et isolée des lois sur les réformes politiques au Bénin laisserait croire que le principe du libéralisme politique a été contrarié sans fondements. Mais en plaçant ces textes dans le contexte sociologique béninois, on en vient à se rendre compte de ce que le législateur a opté pour une « restriction qualitative » du multipartisme béninois. L'objectif qui transparait est la réduction du nombre des partis politiques concomitamment avec l'élargissement de leurs bases ethniques<sup>81</sup> et territoriales<sup>82</sup>.

En droit constitutionnel, le multipartisme est généralement défini comme le régime politique qui admet, du fait de la liberté d'association, l'existence de plusieurs partis dans la vie politique et parlementaire<sup>83</sup>. Dans un tel régime, les autorités publiques acceptent la présence

---

démocratie. pp. 21-30 ; GAZIBO (M.), *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Presses de l'Université de Montréal, 2005.

<sup>76</sup> HOUNKPE (J.C.), « Le système partisan au Bénin : Etat des lieux et principales réformes », op. cit. p.5 ; WANTCHEKON (L.) et STROH (A.) « Le fonctionnement des partis politiques au Bénin », op. cit., p.147.

<sup>77</sup> BOLLE S., « L'Etat de droit et de démocratie pluraliste au Bénin : bilan et perspectives », cité par KAKAI (S.H.F.), op cit., p.36.

<sup>78</sup> Entre 1960 et 1972, le Bénin a connu une dizaine de coups d'Etat militaires consécutifs aux affrontements des trois Blocs régionaux qui soutenaient les présidents Hubert MAGA, Sourou M. APITHY et Justin AHOMADEGBE, tous renversés en cours de mandats.

<sup>79</sup> Le 24 mars 1991, lors du second tour des élections présidentielles, la ville de Parakou (située au nord du Bénin) a été le théâtre d'affrontements sanglants et meurtriers entre les ressortissants du Sud Bénin soutenant le candidat Nicéphore Soglo et les populations autochtones pour lesquelles Mathieu Kérékou était le candidat naturel.

<sup>80</sup> Les élections présidentielles d'avril 2021 ont pratiquement tourné à une insurrection armée des populations de l'ethnie Nagot du centre du Bénin qui s'identifient à l'ancien président Boni YAYI, principal opposant au Président Patrice Talon.

<sup>81</sup> Il s'agit surtout de la disposition instituant un seuil éliminatoire de 10% du suffrage national exigé pour prétendre au partage des sièges et de celle interdisant la constitution des alliances de partis ou Mouvements politiques (Art 39, 146 et 187.3 de loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral au Bénin).

<sup>82</sup> Pour la création d'un parti politique il est désormais exigé quinze (15) membres fondateurs par Commune, soit un total de mille cent cinquante et cinq (1155) personnes équitablement répartis dans les 77 communes que compte le Bénin (Art 16 de la loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin).

<sup>83</sup> HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 30<sup>e</sup> éd, LGDJ, Paris, 2007, pp.540-557 ; BURDEAU (G.), *Droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> éd, LGDJ, Paris, 1988, pp.167-172 ; BIDEGAREY (C.) et EMERY (C.), *Entre droit politique et droit des affaires : les partis politiques en quête d'un statut*, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Montchrestien, Paris, 2008, p.42.

de plusieurs sensibilités dans les débats politiques et admettent tous les partis légalement constitués lors des élections. Du fait qu'il offre aux électeurs la possibilité de voter pour les candidats dont les idées sont les plus proches de leurs convictions, le multipartisme apparaît comme l'un des fondements évidents de la démocratie<sup>84</sup>. Pourtant, la Cour constitutionnelle, gardienne des options fondamentales de la Conférence nationale, a validé à ces lois inhibitrices du principe du multipartisme affirmé avec solennité et gravité dans la Constitution de 1990.

## 2- L'accompagnement de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle du Bénin est non seulement « *la clé de voûte* »<sup>85</sup> de l'architecture démocratique béninoise mais surtout « *l'instrument privilégié de l'édification de l'Etat de droit au Bénin* »<sup>86</sup>. Sa contribution à la consolidation de la démocratie au moyen du contrôle de constitutionnalité est remarquable au plan de la préservation des droits et libertés. Mais elle restera incomprise sur la question du certificat de conformité et la validation des lois réductrices de l'espace partisan au Bénin<sup>87</sup>.

Dans des décisions très sommaires, la Cour a jugé que « *toutes les dispositions* » de ces différentes lois « *sont conformes à la Constitution* »<sup>88</sup>. Par le passé, cette même Cour avait constamment censuré en amont toutes les lois ou dispositions qui pouvaient être considérées comme un recul démocratique<sup>89</sup> sur le fondement de la Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 du Conseil constitutionnel français, dite de « l'effet cliquet »<sup>90</sup>. Cette jurisprudence, fait en effet obligation au législateur de ne modifier ou abroger des dispositions d'une loi que pour accroître les avancées démocratiques et renforcer les garanties des droits mais non pour les restreindre<sup>91</sup>. Sur cette base, la Cour constitutionnelle pouvait jouer son rôle de régulateur politique en débarrassant le code électoral et les lois sur le système partisan de leur venin « *particide* ». Sur cette base, elle aurait pu, en tant qu'« *organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* »<sup>92</sup>, ordonner l'allègement des charges financières de création des partis politiques et la réduction du Cautionnement

---

<sup>84</sup> SQUARE (I. K.), *Les partis politiques de l'opposition en Afrique. La quête du pouvoir*, PUAM, op. cit., pp.65-71.

<sup>85</sup> HOLO (T.), « *Emergence de la justice constitutionnelle* », *Pouvoir-129*, 2009, p.101.

<sup>86</sup> HOLO (T.), *op.cit.*, p.102.

<sup>87</sup> Voir supra, P.13.

<sup>88</sup> Décision DCC 19-525 du 14 novembre 2019 ayant déclaré le code électoral conforme à la Constitution.

Décision DCC 18-183 du 28 août 2018 déclarant la charte des partis politiques conforme à la Constitution.

<sup>89</sup> Décision DCC 10-0409 du 05 avril 2010, Rec. 2010, p.262.

<sup>90</sup> L'expression est de G. PEPY, *AJDA*, 1986, p.527 cité par SALAMI (I.D.), « Le Parlement béninois peut-il abuser de son pouvoir de légiférer ? », *Rev. Droits et Lois* n°23, avril-mai-juin 2010, p. 29.

<sup>91</sup> Décision N° 84-181 DC, 10 et 11 octobre 1984, Rec., 78, cité par I. SALAMI, *op. cit.* p. 7.

<sup>92</sup> Art. 114 de Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

électorale à un niveau raisonnable<sup>93</sup>. Dans ce sens, plusieurs possibilités correspondantes chacune à un choix politique s'offrent à la Cour. Elle pouvait enjoindre au Parlement de réduire le nombre de membres fondateurs par commune ainsi que celui des pièces administratives requises de chacun d'eux. Toutefois, cette mesure ne suffirait pas à elle seule pour favoriser une éclosion des partis politiques si elle n'est pas accompagnée d'une réduction du nombre des pièces administratives exigées des membres fondateurs. Une autre solution aurait pu consister pour la Cour à simplifier les formalités administratives de déclaration du nouveau parti en se limitant au dépôt des seuls dossiers des membres des organes dirigeants au ministère de l'intérieur. Celui-ci peut par la suite procéder au contrôle de l'existence et de la citoyenneté des autres membres fondateurs comme c'est le cas au Mali<sup>94</sup>.

Au niveau de la loi sur le financement des partis, la Cour devait rendre plus inclusives les règles d'octroi des subventions publiques en ordonnant au parlement béninois d'adopter une clé de répartition permettant aux partis politiques ne disposant pas d'élus d'en bénéficier. Une telle mesure permettrait à tous les partis politiques qui ont une existence juridique d'accéder aux subventions de l'Etat comme cela se fait au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Ainsi, le fait de disposer d'élus constituerait un atout qui augmenterait le montant à allouer.

Une autre critique qu'on peut dresser à l'encontre de la Cour est relative à la main forte qu'elle a prêtée au gouvernement pour faciliter la radiation de plusieurs partis avant l'expiration du délai de six (06) mois qui leur a été accordé pour se conformer à la nouvelle charte. En effet, la Cour, après avoir rappelé que « *l'organisation des élections à bonne date est un principe à valeur constitutionnelle* », a décidé que les élections législatives de 2019 devaient impérativement se tenir au plus tard à la fin du mois d'avril soit deux (02) mois avant l'expiration du délai légal accordé aux partis pour se conformer à la nouvelle charte. A cet effet, elle a exigé l'insertion d'un « *certificat de conformité* »<sup>95</sup> dans les dossiers de candidature pour obliger tous les partis à se mettre en règle. Ce faisant, elle a créé une nouvelle pièce qui n'est prévue ni par la Charte des partis, ni même par le code électoral et en a fait du coup une condition de participation des partis politiques à l'élection législative de 2019. La grande majorité des partis politiques qui n'ont pas pu disposer des ressources financières suffisantes pour se refonder afin de préserver leurs existences juridiques n'avaient pas obtenu le certificat de conformité pour pouvoir prendre part aux élections. Cette situation inédite engendrée par la

---

<sup>93</sup> Voir infra, p.19.

<sup>94</sup> Art. 5 de la loi N°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques en République du Mali.

<sup>95</sup> Décision EL 19-001 du 1<sup>er</sup> février 2019 relative aux conditions à remplir par les partis politiques pour participer aux élections législatives du 28 avril 2019.

Cour a jeté un certain discrédit sur le caractère démocratique des élections législatives de 2019. L'émondage des branches de l'arbre de la démocratie que sont les partis politiques a mis à rude épreuve le suffrage universel désormais fragilisé par les finances publiques.

## **II- Un suffrage universel fragilisé par les finances publiques**

Le suffrage universel peut se définir comme un système dans lequel tous les citoyens ont le droit de participer à une élection<sup>96</sup>. Il est formé par « *le droit électoral passif et actif qui permet de déterminer les personnes ayant les droits électoraux* »<sup>97</sup>, c'est-à-dire le droit d'être électeur et éligible dès lors qu'ils remplissent les conditions définies par la loi électorale<sup>98</sup>. Pour ainsi dire, le suffrage universel en tant que droit n'est pas absolu. Il admet des restrictions fondées sur des critères rationnels tels que la nationalité, l'âge, le civisme fiscal, etc. ... Ces restrictions sont raisonnables et n'altèrent en rien l'universalité du suffrage et le caractère démocratique de l'élection<sup>99</sup> car elles protègent la « *participation authentique des citoyens à la vie politique de leur pays* »<sup>100</sup>. Mais, lorsqu'on amplifie les conditions financières de candidature (A), il s'ensuit nécessairement une financiarisation des droits électoraux (B).

### **A- L'amplification des conditions financières de candidature.**

Le code électoral adopté pour la mise en application des réformes politiques issues de la révision constitutionnelle de 2019 a accru le rôle des finances publiques dans la formalisation des candidatures aux différentes élections politiques au Bénin. Pour les prétendants aux fonctions de Président de la République, on note une forte augmentation des cautions électorales (1) et l'ajout d'un quitus fiscal aux dossiers individuels de candidature (2).

#### **1- La hausse disproportionnée du cautionnement.**

En droit électoral, la caution, encore appelée acompte électoral, est la somme d'argent qu'un candidat à une fonction électorale est tenu de verser au trésor public contre remise d'une quittance avant d'être autorisé à se présenter à l'élection<sup>101</sup>. Généralement, ce dépôt est restitué

---

<sup>96</sup> Dictionnaire du vocabulaire juridique, CABRILLAC (R.) (dir), Litec, 2<sup>ème</sup> éd, Paris, 2004, p.368.

<sup>97</sup> Cité par RAJSKA (D.) in *Droit aux élections libres dans la convention européenne des droits de l'homme*, éd *Revista Jurídica Piélagus* Vol. 16 No. 2, 2017, pp. 41-53.

<sup>98</sup> DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.) et autres, *Lexique politique*, 7<sup>ème</sup> éd, DALLOZ, Paris 2001, p.407.

<sup>99</sup> KRENNERICH (M), *Des élections libres et transparentes ? Standards, Curiosités, Manipulations*, Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung, Abidjan, 2022, PP.60-61.

<sup>100</sup> COLLIOT-THELENE (C.), *La confiance, pierre angulaire de la démocratie libérale ?*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2019, pp. 19-35.

<sup>101</sup> JORGE (M.), EVA (B.), de CACQUERAY (S.), NICOLAS (G.), SCIORTINO-BAYART (S.), « Les candidatures dans les élections politiques », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997, pp.439-484 ; GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 21<sup>ème</sup> éd, DALLOZ, Paris 2014 ; DABBASCH (C.), PONTIER (J-M.) et autres, *Lexique politique*, 11<sup>ème</sup> éd, Paris, 2009.

au candidat ou au parti politique après le scrutin si le total du suffrage obtenu atteint le seuil de remboursement fixé par la loi<sup>102</sup>.

Le principe du cautionnement en lui-même ne suscite aucune difficulté. Le cautionnement électoral constitue une pratique légale très répandue et courante. Dans plusieurs pays d’Afrique et du monde, les personnalités qui souhaitent être candidats à une élection présidentielle ou législative doivent payer une caution. Cela est constant et n’a rien d’anormal en finances électorales. Cependant, si la caution est une simple formalité pour certains, elle peut devenir un véritable obstacle pour des candidats et les partis politiques de faible capacité financière. Elle devient socialement discriminatoire dès que son montant est porté à un niveau très élevé.

Au Bénin, l’Assemblée nationale avait décidé dans un premier temps, en 2018, d’une hausse vertigineuse de la caution comme second instrument de filtrage. La loi N°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral a fait passer le montant de la caution de huit millions cinq cent mille (8.500.000) en 2015 à deux cent quarante et neuf millions (249.000.000) de francs<sup>103</sup> soit une augmentation de près de 300% pour les élections législatives. Celui du cautionnement de l’élection présidentielle est passé de quinze millions (15.000.000)<sup>104</sup> en 2016 à deux cent cinquante millions (250.000.000) soit une hausse de 160%. Dans un second temps, en 2019, les montants des cautionnements ont connu une légère baisse. En appliquant le mode de calcul instauré par la loi N°2019-43 portant code électoral, la caution à verser par candidat titulaire aux élections législatives est de 05% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale<sup>105</sup> soit au total une somme de cent soixante et trois millions cinq cents mille (163.500.000) pour les cent neuf (109) candidats titulaires. Le montant fixé pour l’élection présidentielle est de cinquante millions (50.000.000) forfaitaire par candidat<sup>106</sup>.

Théoriquement, le résultat recherché par une hausse de la caution électorale est de « *réduire la prévalence des candidats ou de partis marginaux n’ayant aucune chance de remporter un siège* »<sup>107</sup>. Au final, cela se traduit concrètement par une exclusion de la grande majorité des candidats et des partis n’ayant pas une grande capacité financière comme ce fut le cas au Bénin pour les élections législatives de 2019 et de 2023. La hausse exponentielle de la caution a eu

---

<sup>102</sup> La restitution de la caution en plus de celle d’une partie des frais de campagne est devenue un principe dans toutes les lois électorales (voir par exemple : Art. 100 du code électoral du Bénin, Art. L52-11-1 et L52-11-2 du code électoral français ; Art. L.117 et R.81 Code électoral du Sénégal).

<sup>103</sup> Le calcul fait sur la base des Art. 111 et 272 de la loi N°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin, donne :  $30.000000 \times 10\% \times 83 = 249.000.000$ .

<sup>104</sup> Art. L 111 et 233 de la loi N°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>105</sup> Un calcul fait conformément aux articles 97 et 173 du code électoral de 2019 donne  $(30.000.000 \times 5\% \times 109 \text{ sièges} = 163.500.000)$ .

<sup>106</sup> Art. 138 du code électoral de 2019.

<sup>107</sup> Exposé des motifs du projet de loi portant code électoral de 2018, transmis au Parlement.

pour effet une réduction remarquable du nombre de partis politiques en lice pour ces deux échéances électorales. En 2019, seulement sept (07) partis ont pu s'acquitter de la caution exigée pour pouvoir participer à ce scrutin<sup>108</sup> alors que pour les élections législatives précédentes, la participation n'a jamais été en deçà d'une vingtaine de partis et alliances de partis<sup>109</sup>.

Une observation de l'environnement politique africain montre bien que le Bénin ne constitue pas un cas isolé. Par exemple, en Guinée<sup>110</sup>, en République Démocratique du Congo<sup>111</sup> (RDC) et à Madagascar<sup>112</sup>, le montant de la caution électorale a connu une augmentation très significative ces dernières années pour l'élection présidentielle. Face à cette tendance qui se généralise, il est à redouter en Afrique qu'une sorte de « pacte faustien »<sup>113</sup> ne soit en train de s'installer entre la démocratie et le capital financier du citoyen. La formalisation d'une candidature à une élection présidentielle devient progressivement « *une affaire de demande solvable* »<sup>114</sup>. Evidemment, avec des cautions électorales dont les montants explosent, les citoyens ordinaires ne seront plus écartés de l'exercice du pouvoir d'Etat uniquement parce qu'ils manquent le capital généalogique de dévolution héréditaire du pouvoir. Ils le seront surtout parce qu'ils manquent également de capital financier voire du « *minimum social commun ou minimum vital* »<sup>115</sup>.

---

<sup>108</sup> CENA, Rapport général du scrutin du 28 Avril 2019 ; CENA, Rapport général du scrutin du 8 janvier 2023.

<sup>109</sup> Voir notamment les Rapports généraux de la CENA pour les élections législatives. Scrutin du 28 avril **2019** : Sept (07) partis politiques étaient en lice, les alliances étant interdites par la Charte des partis politiques de 2018 ; scrutin du 08 janvier 2023 : Sept (07) partis politiques étaient en lice, les alliances étant interdites ; scrutin du 26 avril **2015** : vingt (20) partis et alliances de partis ont présenté des candidats ; scrutin du 30 avril 2011 : dix et neuf (19) partis et alliances de partis étaient en lice ; scrutin du 31 mars **2007** : 26 partis politiques ont présenté des candidats ; scrutin du 30 mars **2003** : la CENA a retenu 14 partis et Alliances de partis ; scrutin du 30 mars **1999** : trente et cinq (35) partis et alliances de partis étaient en lice ; scrutin du 28 mars **1995** : trente et un (31) partis ont été enregistrés.

<sup>110</sup> En application de l'article 172 de la loi organique N°0039/2017/AN portant code électorale de la Guinée Conakry, la Commission financière avait fixé le montant de la caution à 65.000.000 FCFA pour l'élection présidentielle de 2020.

<sup>111</sup> La CENI a fixé à un million (1.000.000) francs congolais pour les candidats députés provinciaux, un million six cents mille (1.600.000) francs congolais pour les candidats députés nationaux et cent soixante millions francs congolais à 160 000.000 francs congolais soit 58.000.000F CFA, le montant de la caution pour l'élection présidentielle de 2024 en RDC (voir communiqué de Presse N°45 /CENI/2023 du 29 Aout 2023).

<sup>112</sup> Chaque candidat aspirant à entrer en compétition pour la présidentielle de 2023 devra s'acquitter d'une caution de deux cents millions d'Ariary soit un milliard de francs malgaches (Voir Art 9 de la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du président de la République à Madagascar, Décret n° 2023-867 fixant le montant de la caution).

<sup>113</sup> Expression empruntée à l'économiste AMOUGOU (T.), *Caution des candidats à la présidentielle : sacralisation ou marchandisation du pouvoir ?*, Université Catholique de Louvain (UCL), ACADEMIA, 2020. (Le pacte faustien désigne un accord dans lequel une personne abandonne ses valeurs spirituelles ou principes moraux pour s'attacher à des richesses ou des biens matériels).

<sup>114</sup> AMOUGOU (T.), *op.cit*, p.58.

<sup>115</sup> TEVOEDJRE (A.), *La pauvreté, richesse des peuples, les éditions ouvrières*, Paris , 1978, p.80.

Quoiqu'il en soit, être aujourd'hui candidat à une élection politique au Bénin est moins une affaire de jouissance de sa citoyenneté politique que de sa fortune. Les citoyens financièrement déficitaires, c'est-à-dire ceux dont les revenus du capital et du travail sont inférieurs à leurs dépenses de consommation, ne peuvent pas facilement se porter candidats à une élection alors-même que ceux-là sont majoritaires. Pour ainsi dire, le citoyen moyen ne peut plus prétendre à la fonction présidentielle dès lors que le prix à payer pour faire acte de candidature devient rédhibitoire au point de constituer une barrière politique. Cette financiarisation des élections confirme bien l'installation d'un « pacte faustien » entre la démocratie et la fortune en Afrique. Or, ce continent a le devoir de faire de la démocratie un moyen de développement en raison de sa situation économique difficile. L'éviction des pauvres au moyen des cautions surélevées n'est pas seulement l'expression d'une mainmise de l'élite économique sur l'avenir politique du pays mais aussi une « assurance tous risques » de la pérennisation au pouvoir de ceux qui les dirigent et qui sont devenus riches à leurs dépens.

Sur la question du nouveau rôle des finances publiques dans la conquête du pouvoir suprême, les avis restent partagés. Pour certains auteurs, relever le montant de la caution revient à sacraliser, à valoriser et à faire respecter la fonction présidentielle. Mais, on peut se demander si c'est l'argent qui valorise la fonction présidentielle ou la pertinence des projets de société et les résultats de ceux qui gouvernent. Pour d'autres, « *plusieurs présidents en poste n'assurent pas une valeur ajoutée à la fonction présidentielle mais la déprécient plutôt, alors protéger celle-ci est plus une affaire éthique et morale que financière* »<sup>116</sup>. Par conséquent, une pléthore de candidatures socialement fondées, parce que la caution présidentielle est abordable, serait un atout pour la démocratie africaine au lieu que ce soit des élections qui deviennent le « domaine réservé » des seules demandes politiques financièrement solvables.

En tout état de cause, la barrière financière est malsaine car elle ne correspond pas à un critère démocratique. C'est pourquoi les experts des missions d'observation des élections préconisent un retour aux fondamentaux de la démocratie par l'instauration d'une « *démocratie basée sur des débats d'idées par le peuple et qui feraient émerger des candidats représentatifs des citoyens* »<sup>117</sup>. Cette quête restera veine si le législateur national ne pose pas des limites - assorties de contrôles - au déploiement excessif de l'argent pendant les campagnes électorales. La « marchandisation du vote » restera toujours une autre source d'inégalité des candidats

---

<sup>116</sup> AMOUGOU (T.), *op. cit.* p.52.

<sup>117</sup> KRENNERICH (M.), *Des élections libres et transparentes ? Standards, Curiosités, Manipulations*, Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung, Abidjan, 2022, (site internet : <https://cotedivoire.fes.de/>).

devant les électeurs<sup>118</sup>. Pour rendre plus crédibles leurs processus démocratiques, les gouvernants africains doivent choisir entre d'une part, la dignité, l'intelligence et les droits de leurs citoyens et, d'autre part, la ploutocratie qui consacre la prépondérance du capital financier. Nul doute que l'option en faveur d'une gouvernance démocratique inclusive et respectueuse du suffrage universel pourrait nécessiter un accompagnement au niveau communautaire par l'adoption d'un mécanisme de plafonnement du montant des cautionnements et la reconsidération du rôle du quitus fiscal en tant que pièce comptant pour la recevabilité d'un dossier de candidature.

## 2- Le quitus fiscal éliminatoire.

Dans le monde politique africain, ce n'est pas un fait nouveau que de coller le fisc aux basques d'opposants gênants. Seulement, il était difficile d'établir un lien direct entre l'impôt et les élections, étant donné la consécration constitutionnelle du suffrage universel comme premier principe du droit électoral depuis les indépendances.

En droit financier, le quitus est classiquement défini comme un document ponctuel par lequel l'Administration fiscale décharge à titre provisoire un contribuable des obligations déclaratives et de paiement des impôts et taxes pour lui permettre de répondre à une exigence dans le cadre de ses activités<sup>119</sup>. Dans le fond, il constitue un certificat attestant de ce que le contribuable est à jour de ses obligations fiscales vis-à-vis de l'administration fiscale. Il existe deux types de quitus fiscaux en droit positif béninois : le quitus ordinaire de droit commun<sup>120</sup> et le quitus fiscal électoral<sup>121</sup>. Le quitus fiscal de droit commun intéresse la vie des entreprises et des citoyens exerçant une activité lucrative. Il ne fait pas partie de nos propos.

Par contre, le quitus fiscal électoral est requis pour la constitution des dossiers de candidature à une élection politique. Il est instauré en droit électoral béninois par le code électoral de 2018 qui établit ainsi une sorte de relation de cause à effet entre l'impôt et le suffrage.

La délivrance du quitus fiscal électoral au Bénin est subordonnée au paiement des impôts des trois (03) dernières années précédant la date de dépôt de candidature<sup>122</sup>. La dette fiscale porte notamment sur les impôts sur les revenus, le foncier et les activités commerciales. Il est

---

<sup>118</sup> BANEGAS (R.), « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, 1998, 69, pp.75-88.

<sup>119</sup> TIXIER (G.) et GEST (G.), *Manuel de droit fiscal*, 4<sup>e</sup> éd, LGDJ, Paris, 1986, p.281.

<sup>120</sup> Art. 478 du Code général des impôts du Bénin.

<sup>121</sup> Art. 46 de la loi N°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin ; Art. 41 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>122</sup> Art. 46 de la loi N°2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin ; Art. 41 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

délivré par le directeur général des impôts (DGI) lui-même, sans possibilité de délégation<sup>123</sup>. À première vue, cette pièce ne présente aucun signe de prédation de la démocratie. Le paiement de l'impôt étant une preuve de bonne citoyenneté, quoi de plus naturel d'exiger de tout citoyen qui de surcroît aspire à une fonction électorale de s'acquitter régulièrement de ses impôts. En cela, l'exigence d'un quitus fiscal n'a rien d'anormal et n'est pas critiquable. Mais, à y regarder de près, on peut craindre le retour au « suffrage censitaire » en droit électoral.

En tout état de cause, le quitus fiscal apparaît au Bénin comme une nouvelle pièce éliminatoire à la fois individuelle mais aussi collective. Si un seul candidat n'est pas à jour de ses obligations fiscales, il sera systématiquement la personne par qui arrivera l'invalidation de l'entièreté de la liste<sup>124</sup>. On en déduit que l'obtention du quitus fiscal constitue une condition de recevabilité et de validité des dossiers de candidatures pour toutes les élections politiques.

Pour rappel, le suffrage censitaire est un régime électoral dans lequel le droit d'être électeur et éligible est subordonné à des conditions de fortune<sup>125</sup>. Seuls les citoyens qui s'acquittent d'un impôt direct au-delà d'un seuil appelé « *cens électoral ou cens d'éligibilité* »<sup>126</sup> sont, selon le cas, électeurs ou éligibles. Dans les régimes censitaires qui ont dominé l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, la participation politique est restreinte et se limite à une très faible portion de la population adulte. Seule une minorité aisée peut voter ou être élue. De nos jours, ce régime électoral se trouve aux antipodes des normes et standards internationaux de respect des droits de la personne humaine en matière d'élections démocratiques<sup>127</sup>. Plusieurs Etats, se voulant loin d'un moindre indice de recul démocratique, ont adopté une attitude de prudence vis-à-vis du quitus fiscal en évitant parfois toute référence à la fiscalité dans leurs lois électorales. Bien souvent, on n'y trouve aucune allusion à l'impôt ou même une mention de l'expression « quitus fiscal » contrairement au droit béninois. Par exemple, en République Démocratique du Congo (RDC), au Togo, au Niger et au Burkina Faso, le quitus fiscal n'existe pas dans les lois électorales. Ce qui fait que cette pièce n'est pas exigée dans les dossiers de candidature<sup>128</sup>. Dans d'autres pays

---

<sup>123</sup> Art. 42 al-1 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>124</sup> Décision 22-04 du 17 novembre 2022 ; (dans le cas d'espèces, « ... le parti LES DEMOCRATES n'a pu fournir de quitus fiscal pour quatre candidats inscrits sur sa liste mais a introduit une nouvelle liste tenant compte des quitus fiscaux effectivement délivrés à cette date ;.. »).

<sup>125</sup> GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 21<sup>e</sup> éd, DALLOZ, Paris 2014 ; DEBBASCH (C.), PONTIER (J.-M.) et autres, *Lexique politique*, 11<sup>e</sup> éd, Paris, 2009.

<sup>126</sup> PATUROT (J.), *La meilleure des Républiques*, cité par FRIEDMANN (Y.), « Satirique de la Monarchie de Juillet », *Revue d'Histoire du XIXe siècle*, N°144, 1848-1933, pp. 9-20.

<sup>127</sup> Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance, Addis Abéba, 30 janvier 2007 ; Convention européenne des droits de l'homme, Rome, 1950. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 1981.

<sup>128</sup> Voir notamment les dispositions ci-après sur les conditions d'éligibilité et la composition des dossiers de candidature : Art. L-115, L-116 et L-117 de la loi N°2017-12 du 18 janvier 2017 portant code électoral en

comme le Sénégal, une solution médiane a été retenue pour éviter que l'impôt ne constitue un déterminant électoral. Il est requis du candidat, en lieu et place d'un quitus fiscal, une simple « *déclaration sur l'honneur par laquelle le candidat atteste être en règle avec la législation fiscale ...* »<sup>129</sup>. Certes, cette législation ne fait pas du paiement de l'impôt une condition d'éligibilité mais, du fait qu'elle présume la bonne foi du déclarant, elle n'incite pas au civisme fiscal des prétendants aux fonctions électives.

Quoi que l'on dise, le quitus fiscal électoral comporte un véritable risque du fait qu'il peut faire l'objet d'une instrumentalisation par le gouvernement dans une compétition électorale. En effet, il n'est pas totalement exclu qu'il y ait de l'arbitraire dans la procédure de sa délivrance par l'administration fiscale quand bien même celle-ci est suffisamment encadrée par le code électoral<sup>130</sup>. Au Bénin, il est arrivé que des candidats demandeurs de quitus qui ont présenté toutes les preuves de paiements exigées par la direction des impôts n'aient pas pu obtenir le quitus fiscal<sup>131</sup>. Parfois, les candidats attendent longtemps, au-delà du délai légal de traitement des demandes avant de pouvoir retirer leur quitus bien que le risque d'arbitraire ait été minoré en amont par le législateur. En effet, le Directeur Général des impôts (DGI) est tenu de délivrer le quitus fiscal à « *tout candidat à jour du paiement de ses impôts dans les quinze (15) jours qui suivent réception de la demande* »<sup>132</sup>. Le refus de délivrance du quitus fiscal doit être motivé et comporter l'indication en une seule fois, du détail des impôts non payés. Au cas où le requérant effectue le paiement exigé, le quitus lui est délivré dans les soixante-douze (72) heures suivant la date de paiement<sup>133</sup>. Malgré toutes ces précautions, le quitus fiscal s'est avéré le précieux sésame difficile à trouver surtout pour des candidats du parti de l'opposition béninoise pendant les élections législatives de 2023. Cette situation fut l'objet d'un recours tendant à faire constater la violation du code électoral par la Commission électorale nationale autonome (CENA) et la DGI devant la Cour constitutionnelle. Dans sa décision, la Cour a relevé qu'« *à la date limite fixée pour le dépôt des pièces complémentaires nécessaires à la validité des dossiers, le parti « Les démocrates » n'a pu fournir de quitus fiscal pour quatre candidats inscrits sur sa liste malgré l'accomplissement de toutes les diligences et formalités demandées*

---

république du Sénégal ; Art. 123 à 126 de la loi organique N° 2017-64 du 14 août 2017 portant code électoral du Niger, modifiée et complétée par la loi n° 2019-38 du 18 juillet 2019 ; Art. 168 à Art. 170, et Art. 212 et 213 de la loi n°2009-018 du 24 août 2009 portant code électoral du Togo ; Art. 124, 125, 174 et 175 de la loi n° 006-2012/AN du 05 avril 2012 portant code électoral du Burkina Faso ; Art. 18, 19 et 20 du code électoral de la RDC (Loi n°15/001 du 12 février 2015 et la Loi n°17/013 du 24 décembre 2017).

<sup>129</sup> Art. L121 de la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant code électoral au Sénégal.

<sup>130</sup> Art. 42 al-2 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>131</sup> Décision EI-22-004 du 17 novembre 2022, Rec. Cour Constitutionnelle, 2022.

<sup>132</sup> Art. 42 al-1 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>133</sup> Art. 42 al-2 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

par la direction générale de impôt »<sup>134</sup>. Ce parti allait fatalement subir les conséquences du refus de la DGI de délivrer les quitus fiscaux à quatre (04) responsables bien connus au sein de l'opposition. On se demande en fin de compte si l'argument du civisme fiscal qui a justifié l'ajout du quitus dans les dossiers de candidature n'est pas plutôt une arme politique dont peut se servir le pouvoir en place pour tenir l'opposition béninoise à distance du Parlement et des Conseils communaux. En cela, le quitus fiscal, tout comme le cautionnement disproportionné, prend toutes les allures d'un instrument susceptible de ruiner le suffrage universel, clé de voûte de toute démocratie libérale.

#### B- La financiarisation des droits électoraux.

L'exercice des droits électoraux dans un environnement politique pluraliste constitue l'un des déterminants fondamentaux du suffrage universel, gage de toute démocratie moderne<sup>135</sup>. Les normes internationales de certification des élections privilégient particulièrement les droits à l'égalité et la liberté pour chaque citoyen d'être électeur et éligible<sup>136</sup>.

Au Bénin, le droit qu'a tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est ostensiblement « handicapé » voire émasculé par les nouvelles conditions financières de validité des candidatures (1) tandis que le droit à la liberté et à l'égalité des titulaires des droits électoraux est profondément entamé (2).

##### 1- Une atteinte au droit de se porter candidat.

La participation politique du citoyen à travers la tenue d'élections périodiques et libres au suffrage universel est l'un des droits essentiels en régime démocratique. En Afrique, la jouissance de ce droit par les citoyens ne paraît pas suffisamment sécurisée dans la mesure où les codes électoraux sont en perpétuelle relecture<sup>137</sup>. Les relents et velléités autoritaires incitent les gouvernants à y incorporer de nouvelles dispositions qui sont de nature non seulement à restreindre l'exercice du droit à la participation mais surtout à entamer la sincérité et la crédibilité des élections<sup>138</sup>. Chaque échéance électorale apportant sa touche de modifications

---

<sup>134</sup> Décision EI-22-004 du 17 novembre 2022, (La Cour avait ordonné la validation de la liste du parti « Les Démocrates » en jugeant « que doit être pris en compte dans le cadre de l'organisation des élections législatives du 8 janvier 2023, la liste déposée par le mandataire du parti « Les démocrates » le mardi 15 novembre 2022 » sur la base de « l'adage suivant lequel la prescription ne court pas contre qui n'a pas pu agir »).

<sup>135</sup> PACTET (P.), *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, op.cit. p.87.

<sup>136</sup> HANF (T.) cité par KOKOROKO (K.D.), Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections, Thèse de Doctorat soutenue à l'Université de Poitiers le 17 mars 2005, p.92.

<sup>137</sup> GYIMAH-BOADI (E.), *Le recul démocratique en Afrique de l'ouest : caractéristiques, causes et solutions*, Fondation KOFI ANNAN, Université de Legon (GHANA), décembre 2021.

<sup>138</sup> Le parrainage électoral, le quitus fiscal électoral, la hausse du cautionnement, le critère de résidence, la double nationalité et d'autres critères tels que l'ivoirité en Côte d'Ivoire, la langue parlée, Etc....

soit pour tenir compte des difficultés et insuffisances du passé, soit tout simplement parce que les rapports de force politiques le veulent ainsi. Les reprises successives du code électoral du Bénin en 2018 et en 2019 s'inscrivent dans cette dynamique juridique et procèdent d'une logique des rapports de force devenus largement favorables au régime du Président Patrice Talon après la constitution du Bloc de la Majorité présidentielle (BMP)<sup>139</sup> en 2017.

En droit électoral, il est admis que « *la candidature est l'acte initial et fondamental de toute procédure électorale* »<sup>140</sup>. Et, en tant que contenant de la volonté de participer du citoyen, l'acte de candidature entretient un lien quasi-ombilical avec l'élection. Par celle-ci, « *le peuple désigne les gouvernants et avec eux les grandes orientations politiques de la vie collective, mais par les candidatures, le peuple fixe l'objet du choix électoral et détermine le champ de ces orientations politiques* »<sup>141</sup>. Si le suffrage est un droit politique par excellence, le droit de se porter candidat doit aussi être considéré comme étant de même nature c'est-à-dire un droit de participation politique qui a un rapport direct et immédiat avec le suffrage. De ce fait, le droit pour tous de participer à la direction des affaires publiques<sup>142</sup> de son pays, en particulier par voie d'élections, devient un impératif fondamental. Il est fortement protégé par les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne humaine<sup>143</sup>. Matériellement, ce droit signifie que tout citoyen a vocation à participer à la direction des affaires de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Il a le droit d'être élu, au cours d'élections honnêtes, au suffrage universel et sans discriminations aucunes fondées notamment

---

<sup>139</sup> Le Bloc de la Majorité présidentielle (BMP) était une coalition de plusieurs partis politiques constituée au lendemain de l'élection de Patrice Talon pour soutenir son gouvernement. Elle comptait soixante-deux (62) députés sur les quatre-vingt-trois (83) qui composaient le Parlement Béninois.

<sup>140</sup> JORGE (M.), EVA (B.), de CACQUERAY (S.), NICOLAS (G.), SCIORTINO-BAYART (S.), « Les candidatures dans les élections politiques », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997. pp. 439-484.

<sup>141</sup> JORGE (M.), EVA (B.), de CACQUERAY (S.), NICOLAS (G.), SCIORTINO-BAYART (S.), « Les candidatures dans les élections politiques », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997 op. cit. pp. 439-484.

<sup>142</sup> Selon le Comité des droits de l'homme des nations Unies, la direction des affaires publiques est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif (ONU, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 5).

<sup>143</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme ; Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance ; Convention européenne des droits de l'homme ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Particulièrement, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1966 (CIEDR), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 (CEDEF) ainsi que la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 (CDPH) ont pour but de s'assurer que tous les droits énoncés dans le PIDCP puissent être effectivement exercés par les citoyens et les groupes vulnérables d'une société.

sur la fortune et toutes autres considérations déraisonnables<sup>144</sup>. Il s'en infère que la liberté de se porter candidat constitue aujourd'hui le premier principe du droit électoral<sup>145</sup>.

L'instauration du quitus fiscal et la hausse disproportionnée du montant du cautionnement au Bénin en 2018 peuvent être regardées comme établissant une discrimination fondée sur la fortune et un véritable ostracisme érigé contre les citoyens de la classe moyenne. Ce faisant, le Bénin semble bien s'éloigner des normes et standards internationaux en matière d'élections démocratiques. Certes, en interrogeant le droit comparé de l'espace européen, on se rend compte de ce que la problématique du cautionnement électoral se pose en des termes identiques qu'en Afrique. Elle reste centrée autour du caractère « *raisonnable ou proportionné* »<sup>146</sup> ou « *disproportionné* »<sup>147</sup> du montant de la caution électorale. On peut en effet observer que dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les lois électorales imposent aux candidats à une élection de verser un cautionnement<sup>148</sup>. Par principe, la caution électorale ne constitue donc pas en elle-même une restriction directe ou indirecte au droit de se présenter à une élection car son paiement ne prédétermine pas l'exercice du droit de vote ou d'éligibilité des citoyens. Le cautionnement n'est ni plus, ni moins qu'une condition préalable à l'inscription des candidats par la commission électorale, chacun d'eux étant tenu de verser le même montant, indépendamment de sa situation financière. Le versement de la caution est censé responsabiliser davantage les candidats éventuels dans leur comportement à l'égard des élections et prévenir les abus des droits électoraux. Considérée comme telle, la caution électorale ne peut être regardée comme établissant une discrimination fondée sur la fortune.

Par contre, le cautionnement devient un obstacle à l'exercice du droit à la participation dès lors que son montant manifestement excessif laisse transparaître une volonté d'évincer certaines candidatures par la finance. Pour la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), il faut s'assurer que les cautions électorales ne réduisent pas « *le droit des sujets passifs au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, ... et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés* »<sup>149</sup>. Ainsi, une caution déraisonnablement élevée restera discriminatoire, c'est-à-dire illégitime voire illégale au regard des pratiques et des

---

<sup>144</sup> Art. 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; Art. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Art. 13 de la Charte africaine des droits de l'Homme et de peuples.

<sup>145</sup> Kelsen (H.), *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Sirey, 1932, p. 2. Hans Kelsen accorde, il est vrai, une importance considérable à l'idée de liberté ; c'est notamment cette dernière, explique-t-il, qui constitue le fondement du principe de majorité. L'auteur affirme d'ailleurs explicitement que l'idée de liberté est « le principe premier de la démocratie ».

<sup>146</sup> CEDH, 28 mars 2006, Affaire soukhovetski c/ ukraine.

<sup>147</sup> CEDH, *Labita c/. Italie*, no 26772/95, § 201 2000-IV.

<sup>148</sup> CEDH, 28 mars 2006, Affaire soukhovetski c/ ukraine.

<sup>149</sup> CEDH, *Labita c/. Italie*, no 26772/95, § 201 2000-IV.

normes électorales internationales. La discrimination illicite englobe celle pratiquée contre une personne sur la base de la situation sociale ou de la fortune. C'est la raison pour laquelle la Commission de Venise recommande que le montant d'une caution électorale « *soit examiné avec attention, pour veiller à ce qu'il n'empêche pas des candidatures sérieuses de personnes se trouvant être économiquement défavorisées* »<sup>150</sup>. Une candidature est considérée comme sérieuse dès lors qu'elle n'est pas « *fantaisiste* »<sup>151</sup>.

Pour contenir la tendance inflationniste observée, le montant de la caution est calculé en Europe sur la base des modalités et critères objectifs définis et qui varient selon les Etats<sup>152</sup>. Une démarche similaire peut bien être empruntée par le législateur communautaire africain afin de poser des balises permettant fixer des limites à ne pas franchir par les Etats en matière de cautionnement électorale. On donnerait ainsi de solides garanties aux droits fondamentaux des sujets du droit électorale.

## 2- Une atteinte aux principes de liberté et d'égalité.

Dans un régime de suffrage universel, la liberté et l'égalité des acteurs électoraux (notamment les électeurs et candidats) constituent la trame du droit électorale actif et passif<sup>153</sup>. Ce sont ces règles du droit électorale qui déterminent en effet les personnes titulaires des droits électoraux ainsi que l'étendue de ces droits.

La liberté s'entend d'une situation ou faculté dont l'exercice est garanti par le droit et dans laquelle chacun est maître de soi-même<sup>154</sup> ; D'où « *la liberté de suffrage symbolise l'idée de démocratie* »<sup>155</sup>. Le principe de liberté paraît plus incisif en droit électorale passif qu'en droit électorale actif. Mais, en tant que principe transversal du droit électorale, le droit à la liberté est reconnu aussi bien au candidat qu'à l'électeur.

A l'égard des candidats, le principe de liberté se manifeste pendant le processus électoral particulièrement au moment d'initier et de formaliser les candidatures. Il légitime plus tard la liberté de mouvement, de parole et d'action du candidat qui est finalement admis à concourir au moment de la campagne électorale. C'est ce qui justifie peut-être que la liberté de candidature

---

<sup>150</sup> CEDH, 28 mars 2006, Affaire soukhovetski c/ ukraine.

<sup>151</sup> CEDH, Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à des élections libres, version de 2019, p.16.

<sup>152</sup> Par exemple, dans certains Etats, le montant de la caution électorale est obtenu par l'application d'un coefficient (prédéterminés par la loi) au salaire minimum (en Arménie) ou au salaire moyen (en Lituanie).

<sup>153</sup> Le droit électorale passif est constitué de l'ensemble des règles applicables aux candidatures. Parallèlement, le droit électorale actif est fait des règles applicables aux électeurs. (Voir Miroslaw Granat, cité par RAJSKA (D.), *Droit aux élections libres dans la convention européenne des droits de l'homme*, PUAM, 2017.

<sup>154</sup> CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, QUADRIGE/PUF, 8<sup>e</sup> éd, Paris, 2008, p.548.

<sup>155</sup> Voir LEKENE DONFACK (E. C.), « La candidature indépendante et la liberté de suffrage en droit camerounais », *Revue africaine des Sciences juridiques*, Vol. 1, n° 1, 2000, p. 21.

soit élevée au rang de « *premier des principes en matière électorale et en matière de candidature* »<sup>156</sup>. Au stade de la formalisation, le moindre obstacle ou discrimination est considéré comme une restriction à la libre décision de se porter candidat<sup>157</sup>. La CEDH a jugé qu'il y avait restriction à la liberté de se présenter à une élection dès lors « *qu'un candidat ne peut pas se permettre de payer le montant total du dépôt demandé* »<sup>158</sup>. Il va donc sans dire qu'au Bénin, la hausse exponentielle du montant de cautions électorales constitue une atteinte à la liberté de candidature contrairement à l'objectif annoncé qui est de « *décourager les candidats fantaisistes et frivoles* »<sup>159</sup>. Le montant de cinquante millions (50.000.000) fixé pour le cautionnement de l'élection présidentielle fait près de quinze (15) fois le revenu annuel d'un cadre supérieur de l'administration publique dont le salaire mensuel moyen est d'environ deux cent cinquante mille (250.000) FCFA. Les fabuleuses sommes de deux cent cinquante millions (250.000.000) FCFA ou de cent soixante et trois millions cinq cent mille (163.500.000) FCFA exigées respectivement pour le cautionnement des élections législatives de 2019 et de 2023 constituent à coup sûr de sérieux obstacles à la candidature des partis politiques modestes qui remplissaient les autres conditions de participation à ces deux scrutins.

A l'égard de l'électeur, le principe de liberté s'applique sous forme de liberté du vote. Cela implique que l'électeur ait le droit et la possibilité de faire librement son choix, sans entrave ni restrictions. Etant donné qu'il est libre de son acte de votation, l'électeur doit pouvoir choisir le candidat ou la liste qu'il estime le mieux refléter ses attentes parmi les offres politiques ou projets de société mis en compétition. Ce faisant, l'élection offre aux gouvernés le moyen de choisir les membres des organes chargés d'élaborer les règles de droit auxquelles ils seront soumis. Les électeurs contribuent ainsi indirectement par leur volonté, à la création de l'ordre juridique qui les oblige. Dans ce sens, Pierre Wigny écrivait que l'« *autorité des gouvernants se fonde, en droit et en fait, sur le libre consentement des gouvernés* »<sup>160</sup>. La volonté générale est, en effet, « *supposée sortir d'elle-même des urnes, à la seule condition que les électeurs*

---

<sup>156</sup> JORGE (M.), EVA (B.), de CACQUERAY (S.), NICOLAS (G.), SCIORTINO-BAYART (S.), « Les candidatures dans les élections politiques », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997 op. cit., pp. 439-484.

<sup>157</sup> ONU, Haut-commissariat, Droits de l'homme et élections : manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux élections, Genève, 2022, p.13.

<sup>158</sup> CEDH, Sukhovetsky c. Ukraine, n°13716/02, 28 mars 2006 (Dans le cas d'espèce, la Cour avait jugé que la radiation de la liste des candidats pour non-paiement du dépôt électoral de 218,10 euros est considérée comme compatible avec les standards européens même si cette somme constitue un montant supérieur au revenu annuel du candidat).

<sup>159</sup> Voir la déclaration du ministre de la justice dans le compte-rendu intégral des débats parlementaires en date de 15 novembre 2019, voir également l'exposé de motifs de la proposition de loi portant code électoral de 2019.

<sup>160</sup> WIGNY (P.), *Droit constitutionnel*, tome 1, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 394.

aient pu se déterminer dans une totale liberté »<sup>161</sup>. Mais, lorsque des candidatures sont empêchées en amont, il va de soi qu'un électeur ne puisse pas disposer du bulletin de vote du candidat qu'il aurait souhaité voir en compétition. Dans ces conditions, le votant n'a plus le libre choix. Il est « empêché » ou « limité » dans l'exercice de sa liberté de suffrage, les listes de candidatures ou les candidats lui étant imposés, entre autres, par un filtre financier, en l'occurrence une caution trop élevée ou le défaut du quitus fiscal. Il s'ensuit très souvent une abstention pure et simple des électeurs dont les candidats ont été empêchés de participer à la compétition électorale étant donné que la liberté de l'électeur implique également son droit de ne pas participer au vote s'il ne le désire pas<sup>162</sup>. On a pu noter cette tendance au Bénin lors des dernières élections politiques organisées entre 2019 et 2023 pour lesquelles des candidats et des partis de l'opposition ont été écartés. Le vote obligatoire n'étant pas instauré en droit électoral béninois, le taux de participation pour les élections législatives qui était de 65,92% en 2015<sup>163</sup> est passé successivement à 27,12%<sup>164</sup> en 2019 et à 37,79%<sup>165</sup> en 2023. La même tendance baissière a également pu être observée pour l'élection présidentielle. En 2016, le président Patrice Talon a été élu avec un taux de participation de 65,37 %<sup>166</sup>. Sa réélection controversée en 2021 n'a enregistré que 50,63% de taux de participation, taux proclamé par la Cour constitutionnelle<sup>167</sup> après une pondération de la liste électorale de plus d'un million d'électeurs supposés décédés. Pour les observateurs et la plateforme électorale des organisations de la société civile (OSC) du Bénin, le taux de participation réel est de 26,47%<sup>168</sup>. Ce désintérêt marqué des électeurs est la conséquence directe de l'absence à ces compétitions électorales de plusieurs partis ou candidats de l'opposition qui n'avaient pas pu formaliser leurs candidatures du fait d'obstacles divers, notamment le certificat de conformité, le parrainage, le quitus fiscal et la caution.

L'égalité, tout comme la liberté en droit électoral, est un principe fondamental garanti tant par des actes internationaux que par les Constitutions. C'est le principe en vertu duquel tous les citoyens qui sont dans la même situation juridique bénéficient des mêmes droits et sont soumis

---

<sup>161</sup> GUENIFFEY (P.), *Le cas de la Révolution française : des élections sans électeurs*, cité in MAYER (N.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, l'Harmattan, 1997, p.54.

<sup>162</sup> COTTERET (J.-M.) et EMERI (C.), *Le marché électoral*, Paris, Ed. Michalon, 2004, p.203.

<sup>163</sup> Chiffre communiqué par la CENA le 1er mai en même temps que les grandes tendances. Voir ADAMON (D.A.), *Les élections législatives du 26 avril 2015 au Bénin*, Editions COPEF, Cotonou, 2015, p.225.

<sup>164</sup> Proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle en date du 2 mai 2019 (DECISION EL 02 mai 2019).

<sup>165</sup> Cour constitutionnelle, Décision EL du 12 janvier 2023.

<sup>166</sup> Proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle en date de 21 mars 2016 (le taux de participation initialement annoncé par la CENA était de 65,57%).

<sup>167</sup> Proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle du 15 avril 2021 (DECISION EL 15 avril 2021).

<sup>168</sup> WANEP-Bénin, *Election présidentielle de 2021 : la violence électorale passera-t-elle encore par le Bénin ?*, Numéro spécial, avril 2021.

aux mêmes obligations<sup>169</sup>. En droit électoral, l'universalité du suffrage prend appui sur « *l'égalité, et la liberté qui constituent le fondement de la démocratie électorale* »<sup>170</sup>. Georges Burdeau considérait « *l'égale dignité des individus comme inhérente à l'idée de démocratie* »<sup>171</sup>. Dans cette veine, il semble difficile de penser le concept d'élection démocratique sans le relier à celui d'égalité entre les citoyens. Cette thèse est confirmée par Montesquieu lorsqu'il affirme que « *l'amour de la démocratie est celui de l'égalité* »<sup>172</sup>. Il est conforté par Hans Kelsen qui enseigne que les concepts de liberté et d'égalité doivent être considérés comme les piliers du régime démocratique. Selon le Maître de Vienne, « *c'est la synthèse de ces deux principes qui est la caractéristique de la démocratie* »<sup>173</sup>.

Toutes ces doctrines sur le rôle fondamental du principe d'égalité en démocratie n'ont rien perdu de leur éclat en droit contemporain. Philippe Gérard, philosophe du droit, pense que « *le premier des principes sur lequel repose la société démocratique est celui de l'égalité des membres de la communauté politique* »<sup>174</sup>. C'est en définitive le respect des principes de liberté et d'égalité qui fait de toute démocratie représentative la nécessaire émanation d'une élection ouverte, sincère, libre, juste et équitable.

Ainsi, en favorisant les candidatures des personnes et des partis politiques fortunés par l'instauration de barrières financières, le droit électoral béninois a pu rompre l'égalité des potentielles candidatures lors des différentes élections organisées entre 2019 et 2023.

### **Conclusion**

Le modèle démocratique du Bénin adopté par la Conférence nationale « *ne laissait pas de fasciner* »<sup>175</sup> et son fonctionnement a jadis forcé l'admiration de la doctrine constitutionnelle africaine<sup>176</sup>. La Constitution du 11 décembre 1990 qui a fait fonctionner cette démocratie était

---

<sup>169</sup> GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 21<sup>e</sup> éd, DALLOZ, Paris 2014, p.378.

<sup>170</sup> KOKOROKO (K. D.), *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, op. cit., p.92.

<sup>171</sup> BURDEAU (G.), *Traité de science politique, Tome V : Les régimes politiques*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, L.G.D.J., 1985, p. 514.

<sup>172</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, 1748, première partie, livre 5, chapitre 3.

<sup>173</sup> KELSEN (H.), *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Sirey, 1932, p. 2 (Hans Kelsen accorde, il est vrai, une importance considérable à l'idée de liberté ; c'est notamment cette dernière – explique-t-il d'une manière convaincante – qui constitue le fondement du principe de majorité (*ibid*, pp. 9-10). L'auteur affirme d'ailleurs explicitement que l'idée de liberté est « le principe premier de la démocratie » (*ibid*, p. 13).

<sup>174</sup> GÉRARD (Ph.), *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis Bruxelles, 1995, p.112; Voir aussi RICHARD (Ph.), « Le principe d'égalité en tant que principe fondateur des droits de l'homme et de la démocratie » in *Les droits de l'homme et le suffrage universel. 1848 – 1948 – 1998*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 193-202.

<sup>175</sup> BLEOU (M.), « La Constitution béninoise vue par un Professeur étranger », *Mélanges Maurice AHANHANZO-GLELE, La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, p.243.

<sup>176</sup> Voir notamment : BLEOU (M.), op cit, p.248 ; MELEDJE (F. D.), *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les éditions AB, 2014, p.149 ; AHADZI-NONOU (K.), « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique », *Mélanges Maurice AHANHANZO-GLELE*, p.63 ; ONDOUA (A.), « La Constitution béninoise du 11décembre 1990 et les normes d'origine externe », *Mélanges Théodore HOLO, presse universitaire de Toulouse1 Capitol*, 2017, p.155 ;

même considérée sur le continent comme « *une réalité juridique exemplaire que l'on s'efforce de reproduire [...], un modèle de référence à imiter voire à égaler* »<sup>177</sup>. Mais aujourd'hui, après trois décennies d'alternance à l'issue d'élections régulières et exemplaires, le flambeau de la démocratie béninoise est en berne. Des réformes politiques entreprises par le régime en place depuis 2016 ont sensiblement retreint l'espace partisan et permis l'organisation de deux élections législatives et d'un scrutin présidentiel en trompe-l'œil. Les candidats et partis d'opposition ont été exclus au moyen de trois instruments juridico-financiers insérés dans les lois électorales à savoir : le parrainage électoral, le quitus fiscal et une hausse exagérée du cautionnement. Du fait que cette décapitation de la démocratie béninoise est suivie de près sur le continent, les peuples africains sont aujourd'hui de plus en plus attentifs aux incidences indues des décisions financières des gouvernements sur la vie démocratique. Quand bien même il s'est avéré nécessaire de revisiter impérativement les conditions de création des partis politiques afin de favoriser l'émergence de grands partis capables de mieux structurer la vie politique dans les Etats africains, est-ce pour autant nécessaire d'étouffer le multipartisme authentique au risque de remettre en cause la démocratie représentative par des exclusions de candidatures pertinentes ? La question reste entière et interpelle toujours les politistes malgré l'existence de nombreux et pertinents travaux scientifiques réalisés sur les partis politiques en Afrique à la faveur du pluralisme retrouvé. Cela peut paraître paradoxal lorsqu'on sait que depuis une décennie, les réflexions des politistes africains et des africanistes ont été dominées par l'étude de la démocratisation et la transitologie constitutionnelle qui est devenue un sous-champ à part entière de la science politique.

Visiblement, l'horizon du ciel démocratique africain semble s'assombrir peu à peu et fait croire à « *un retour déguisé au monolithisme politique* »<sup>178</sup>. Alors que les régimes et les tendances autoritaires se durcissent, le formalisme démocratique est très largement mobilisé par les gouvernants en place comme source de légitimation interne et internationale. En substance, la démarche devenue la mode consiste à revendiquer le principe électif en donnant aux élections toutes les apparences de scrutins libres, légaux et équitables. Les partis d'opposition, en ce qui

---

JACQUEMOT (P.), *Afrique, La démocratie à l'épreuve* », Fondation Jean-Jaurès / éditions de l'Aube, 2022, p.70 ; KPODAR (A.), « Bilan sur le constitutionnalisme en Afrique Noire francophone », Mélanges Maurice AHANHANZO-GLELE, La constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, éd l'Harmattan, Paris 2014, p. 89 ; SALAMI (I. D.) et GANDONOU, (D.M.), *Droit constitutionnel et Institutions du Bénin*, Cotonou, CÉDAT, 2014, SOMPOUGDOU (J.-M.), *L'alternance démocratique dans les constitutions des Etats de l'Afrique noire francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 2019. p. 247.

<sup>177</sup> BOLLE (S.), « La Constitution GLELE : modèle ou contre-modèle », Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, p.251.

<sup>178</sup> GYIMAH-BOADI (E.), *Le recul démocratique en Afrique de l'ouest : caractéristiques, causes et solutions*, Fondation KOFI ANNAN, décembre 2021, site internet : kofiannanfoundation.org.

les concerne, n'ont qu'une existence nominale. Leurs activités sur le terrain sont de plus en plus limitées car obstruées par divers moyens. Les partis politiques étant une composante essentielle de la démocratie pluraliste, l'affaiblissement progressif de leur portance politique suscite doutes et inquiétudes quant à l'avenir de la gouvernance politique des Etats africains.

Du reste, il n'est pas contestable que les manœuvres d'exclusions politiques sont la première source des tensions sociales. On sait par ailleurs, que l'organisation d'élections tronquées en Afrique a favorisé l'émergence de conflits sectaires notamment des coups d'État militaires<sup>179</sup> et des guerres civiles<sup>180</sup> réduisant ainsi à néant trois décennies de construction d'édifices démocratiques apaisés à l'échelle du Continent. Les alternances anticonstitutionnelles qui ont eu lieu récemment dans les Etats du sahel et en Guinée Conakry en sont une illustration. Elles offrent un tableau de moins en moins reluisant du niveau de démocratisation et de la gouvernance démocratique sur le Continent.

Pour inverser la tendance du recul démocratique, surtout en Afrique de l'Ouest, des réflexions croisées doivent être engagées au triple niveau scientifique, politique et social afin de conjurer la survenue des révolutions populaires violentes ou le retour pure et simple aux monarchies constitutionnelles tel qu'elles continuent d'exister au Maghreb et en Afrique central. D'ores et déjà, on pourrait envisager l'instauration d'un organe communautaire comme par exemple un « Groupe d'intervention et de suivi de la gouvernance démocratique » dans l'espace de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de Ouest (CEDEAO). Ce groupe pourrait être composé d'anciens Présidents de la République, d'anciens hauts responsables de l'armée et de la sécurité, des responsables de la société civile et d'universitaires. Sa principale mission serait de veiller au respect des normes démocratiques et travailler à l'élimination des germes de crises en période pré-électorale. Il peut ainsi réagir aux signaux d'alertes précoces relatifs aux menaces contre les processus de gouvernance démocratique dans la sous-région.

---

<sup>179</sup> Allusion faite aux coups d'Etat militaires intervenus entre 2020 et 2023 en Guinée Conakry, au Niger et tout récemment au Gabon.

<sup>180</sup> L'exclusion du candidat Allassane OUATTARA à l'élections présidentielle de 2000 sur le fondement du concept de l'« ivoirité » a plongé la Côte d'Ivoire dans une guerre civile qui a duré toute une décennie. Voir dans ce sens, BADO (A.B.), « La Côte d'Ivoire au lendemain de l'élection présidentielle », *Cairn info, revue Etudes* N°2021/2, pp.19-30.