

# **LES INNOVATIONS DU CODE ELECTORAL DE 2018 AU BENIN**

Hilaire **AKEREKORO**  
*Maître de conférences.*  
*Agrégé de droit public (CAMES).*  
*Directeur du Centre du Droit de l'Etat*  
*et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*  
*Université d'Abomey-Calavi (Bénin).*

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **I- UN CONTENU INNOVATIONNEL DIVERSIFIE**

- A- Les innovations financières
- B- Les apports politiques

#### **II- UN REFLET ATTENUÉ**

- A- Le retour du poids de l'argent dans la politique
- B- Le risque de promouvoir des bêtards politiques

### **CONCLUSION**

## **RESUME**

Le Code électoral de 2018 en l'état est dangereux. Il appert la nécessité d'opérer une réforme de la réforme électorale. Ce Code règle-t-il les problèmes électoraux du moment ? La discrimination tenant à l'âge (18 ans pour créer un parti politique, mais 25 ans avant d'être candidat aux élections législatives contre 18 ans pour les élections locales) ; le problème des circonscriptions électorales : actuellement, Abomey-Calavi dépasse Cotonou en termes de populations, mais Cotonou (la 15<sup>ème</sup> circonscription électorale) doit donner 09 députés contre 04 pour Abomey-Calavi, So-Ava et Zè dans la 6<sup>ème</sup> circonscription électorale.

**Mots clés** : Innovations, code électoral, vie politique, cautionnement, quitus fiscal.

## **ABSTRACT**

*The 2018 Election Code as it stands is dangerous. It appears the need to reform electoral reform. Does this Code resolve the electoral problems of the moment? Age discrimination (18 years old to create a political party, but 25 years before being a candidate in parliamentary elections versus 18 years old for local elections); the problem of electoral districts: currently, Abomey-Calavi exceeds Cotonou in terms of populations, but Cotonou (the 15th electoral district) must give 09 deputies against 04 for Abomey-Calavi, So-Ava and Zè in the 6th electoral district.*

**Key Words**: *Innovations, electoral code, political life, bonds, tax discharge.*

## INTRODUCTION

Pionnier du processus démocratique du début des années 1990 en Afrique, le Bénin connaît une vie démocratique marquée par des élections évoluant vers la « *routinisation* »<sup>1</sup>. L'élection n'est pas une fonction, ni un mandat, mais elle permet de conférer un mandat. Elle est un moyen d'expression du peuple souverain, un « *procédé de désignation* »<sup>2</sup> des gouvernants. Plus précisément, elle désigne le choix libre et responsable qu'effectuent les gouvernés en vue d'une telle désignation. Mais, l'élection-sanction peut consister à sanctionner une politique donnée. La théorie de l'élection-choix fait intervenir des acteurs et diverses sortes d'opérations importantes<sup>3</sup> à tel point qu'une rupture d'une de ces opérations ou un facteur interne (*output*) ou externe (*input*) l'affectant négativement peut entraîner le chaos. Au contraire, tout acte positif peut consister en une valeur ajoutée et renforcer un processus électoral. Toutefois, l'élection-choix comme l'élection-sanction doit tenir compte de l'indépendance<sup>4</sup> des organes de gestion des élections et de l'intégrité de ses acteurs.

Certes, les élections libres, régulières et transparentes ne constituent pas le critère exclusif de la démocratie. Autrement dit, les « *modalités de conquête du pouvoir ne doivent pas être les seuls critères d'appréciation de l'effectivité de la démocratie* »<sup>5</sup>. Seulement, les élections « *sont au cœur de la démocratie car elles visent à fonder la légitimité des gouvernants* »<sup>6</sup>. Les élections concernées par cette étude regroupent les élections politiques nationales, c'est-à-dire, les élections présidentielles et législatives<sup>7</sup> encore qualifiées d'élections majeures. L'élection présidentielle est relative à l'élection du Président de la République, tandis que les élections législatives ont trait aux élections des membres de l'Assemblée Nationale (les députés). Le trait commun entre ces deux types d'élections est qu'elles visent à choisir des représentants de l'Etat. Mais, les mandats qu'elles confèrent sont très différentes : l'élection présidentielle confère un mandat présidentiel qui est de cinq ans renouvelable une seule fois au Bénin<sup>8</sup>, alors que les élections législatives sont orientées vers un mandat parlementaire qui est de quatre ans au Bénin<sup>9</sup>. Ce mandat parlementaire est non impératif, c'est-à-dire représentatif. Les élections considérées diffèrent aussi des consultations

---

<sup>1</sup> **Ismaila Madior FALL**, « Les démocraties en Afrique : progrès, menaces et perspectives », Communication au Colloque Sous-Régional sur *La démocratie en Afrique*, Cotonou, les 24 et 25 mars 2010, inédit (6 p.), p. 6.

<sup>2</sup> **Bruno DAUGERON**, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Editions Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 103, 2011, p. 356.

<sup>3</sup> Toute élection suppose au moins l'existence d'un texte juridique (code ou loi électorale), d'une liste électorale (permanente informatisée), des organes de gestion, des candidats ou des listes de candidats, des cartes d'électeur (biométriques), des acteurs-observateurs, des juges électoraux...

<sup>4</sup> **El Hadj MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », sur <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, *Revue Electronique Afrilex*, 32 p., consulté le 22 avril 2015.

<sup>5</sup> **Fidèle MENGUE ME ENGOUANG**, « Où en est la démocratie en Afrique ? », Conférence de la rentrée solennelle de l'année académique 2009-2010 à la Chaire UNESCO des Droits de la Personne et de la Démocratie de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques (FADESP) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC), Cotonou le 07 décembre 2009, (21 p.), p. 17.

<sup>6</sup> **Ismaila Madior FALL**, « Les démocraties en Afrique : progrès, menaces et perspectives », *ibid.*, p. 4.

<sup>7</sup> Sur cette typologie des élections, v. **Bernard MALIGNER**, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007, pp. 15-16. - **Bruno DAUGERON**, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français, op. cit.*, p. 430.

<sup>8</sup> Art. 42 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>9</sup> Art. 80 de la Constitution béninoise précitée.

référendaires<sup>10</sup>. Ces élections doivent offrir des garanties de liberté, d'universalité, de transparence, d'égalité et de sincérité, voire de bonne gestion, toutes choses qui constituent les caractères du vote. Si l'opération électorale est une opération administrative et si les grands principes qui la gouvernent sont même constitutionnalisés au Bénin, toute élection fait incontestablement intervenir différents acteurs qui, suivant le *critère institutionnel*, peuvent être classés en deux catégories : les *acteurs institutionnels* et les *acteurs non institutionnels*. Les premiers, c'est-à-dire, les acteurs institutionnels regroupent les pouvoirs publics<sup>11</sup> : la Cour Constitutionnelle, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) qui s'occupe de la gestion médiatique de ces élections conformément aux règles constitutionnelles, le Ministère des Finances et de l'Economie (MFE) et le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes (MISPC). A ces pouvoirs publics, il faut ajouter les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les missions d'observation nationale et internationale des élections. En raison de leur caractère institutionnel, on ne peut concevoir une élection politique nationale, encore moins sa gestion sans ces acteurs. De là, il ne faut pas conclure à une minoration de la seconde catégorie d'acteurs, c'est-à-dire, les acteurs non institutionnels. Ceux-ci comprennent les candidats - même si les partis ou les alliances de partis politiques qui les présentent aux élections sont aussi des institutions -, et les citoyens ordinaires.

Ces deux catégories d'acteurs peuvent encore être regroupées autour de deux invariants en matière électorale : *les hommes et les finances*. Ces deux invariants se trouvent au cœur de toute gestion électorale. Sous ce rapport, si l'argent est le nerf de la guerre, il est sans doute aussi celui des élections, car celles-ci ont un coût financier que doivent supporter l'Etat et les PTF et que doivent gérer les hommes (commissaire, Administrateur, technicien, juge, citoyen, ...), surtout ceux qui composent les institutions chargées de la gestion constitutionnelle des élections. Cet aspect institutionnel occupe une bonne place dans cette étude qui s'évertue à faire ressortir *les innovations de la Loi n° 2018-31 portant Code électoral en République du Bénin votée par l'Assemblée Nationale le 03 septembre 2018*<sup>12</sup>. Ce nouveau Code électoral a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *ante* promulgation effectué par la Cour Constitutionnelle du Bénin dans sa Décision DCC n° 18-199 du 02

<sup>10</sup> Le recours au référendum est organisé par les articles 4, 58, 117, 2<sup>ème</sup> tiret et 155 de la Constitution béninoise précitée. De 1990 à 2011, le Bénin est resté sans une loi organique sur les conditions de recours au référendum. Actuellement, le Bénin dispose d'une loi organique sur le référendum, promulguée par le Président de la République : la Loi n° 2011-27 du 12 janvier 2012 portant loi organique sur les conditions de recours au référendum.

<sup>11</sup> L'expression « *pouvoirs publics* » fait l'objet de trois définitions possibles. Dans la première définition, elle désigne les organes ou les autorités les plus importantes de l'Etat parce qu'ils participent à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Dans la deuxième définition, elle renvoie plus généralement à toutes les autorités immédiatement instituées par la Constitution. Dans ce deuxième sens, on parle de « *pouvoirs publics constitutionnels* ». Dans la troisième, l'expression désigne plus généralement encore toutes les autorités politiques.

<sup>12</sup> Les innovations du nouveau code adopté sont : la caution pour l'élection présidentielle est passée de 15 millions à 250 millions ; la caution pour les listes aux législatives est de 10% des frais autorisés pour la campagne soit environ 249 millions par liste ; il faut désormais 10% des suffrages exprimés au plan national pour remporter des sièges de députés ; les douaniers et les forestiers sont désormais exclus de la compétition à moins de démissionner de leurs fonctions à un an des législatives ; l'âge d'éligibilité pour les candidats aux législatives est maintenu à 25 ans ; la caution pour les candidats aux élections locales, communales et municipales est de 10.000 Francs CFA (dans l'ancien code c'était à 20.000) ; les alliances de partis ne peuvent participer aux élections législatives.

octobre 2018. La Haute juridiction constitutionnelle a examiné les observations du Gouvernement, des membres de l'Assemblée Nationale ainsi que les recours de certains particuliers, à la suite de quoi, elle a déclaré le Code électoral conforme à la Constitution, tout en isolant certains articles jugés anticonstitutionnels.

***Quelles sont les principales innovations du nouveau Code électoral du Bénin ? Renforcent-elles la démocratie béninoise et assainissent-elles le système partisan béninois ?***

C'est autour de ces questions, qui tendent à mettre en lumière les nouveautés et les politiques législatives de l'Assemblée Nationale du Bénin qu'est organisée la présente démonstration. Pour ce faire, la rigueur dans la démonstration mérite que le nouveau Code électoral ne soit pas étudié de façon isolé. Il appert une nécessité de prendre en considération, d'autres sources du droit, notamment la loi modificative de la Charte des partis politiques ainsi que la doctrine publiciste ou ce qu'il convient de qualifier de « *bloc de doctrinalité* ». Dès lors, la réflexion s'intéresse respectivement à un contenu innovationnel diversifié (I) et à un reflet atténué (II).

## I- UN CONTENU INNOVATIONNEL DIVERSIFIE

Lorsqu'on passe les dispositions innovantes du nouveau Code électoral de 2018 au crible de la raison scientifique en général, de celle juridique en particulier, il appert au moins une double catégorisation des innovations. Celles-ci se déclinent donc en innovations financières (A) et politiques (B).

### A- Les innovations financières

Au nombre de deux, ce sont la caution ou le cautionnement, puis le quitus fiscal.

- **La caution** : revue de la caution à la hausse : le cautionnement à verser au Trésor Public pour l'élection présidentielle est de 250 millions de francs CFA(soit 10% des 25 milliards qu'il faut à chaque candidat à la présidentielle, c'est-à-dire, du montant maximum autorisé pour la campagne électorale et ce, conformément à **l'article 233 du NCEB**) à payer par chaque candidat contre 15 millions auparavant et pour les élections législatives, ce montant est de 200 millions de francs CFA pour chaque liste de candidatures contre 8.300.000francs CFA, c'est-à-dire, qu'il est de 10% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale et ce, conformément à **l'article 272 al. 1<sup>er</sup> du NCEB**; le changement notable au niveau de la caution des communales est que cette caution est ramenée et réduite à 10.000 francs CFA par candidat contre 20.000 francs CFA auparavant, alors qu'elle est de 2.000 francs CFA pour les élections infracommunales.

Ces innovations d'ordre financier relatives à la caution exigée des candidats notamment aux élections politiques nationales appellent, de la part du chercheur en science juridique, quelques observations en termes d'éléments de discussion et des clarifications nécessaires.

**Les éléments de discussion** : L'augmentation de la caution pour les élections politiques nationales (présidentielle et législatives) limite-elle le nombre de candidatures à ces élections ? Il est certain qu'elle limite l'accès de la jeunesse aux fonctions politiques. Dans ce contexte, vous pouvez avoir de bonnes et belles idées, mais faute de capacités financières suffisantes pour payer les cautions faramineuses, vous ne serez pas candidat ni être élu.

Dans la classe politique béninoise, certains hommes politiques, notamment des parlementaires, pensent que les cautions ne pèsent pas sur les candidats, mais plutôt sur les partis politiques, car ce sont eux qui bénéficient ou qui bénéficieront du financement public émanant de l'Etat aux fins de couvrir leurs activités politiques. Cependant, cet argument tiré du financement public ne résiste pas à l'analyse, puisque le financement de l'Etat aux partis politiques n'est pas effectif ni régulier.

**Ces éléments de discussion induisent les clarifications nécessaires suivantes :**

D'abord, la doctrine publiciste béninoise est d'avis que les partis politiques sont essentiellement financés par leur leader. Dans ces conditions, les cautions restent un fardeau que supportent, d'une part, les partis politiques ou les candidats indépendants pour l'élection présidentielle, d'autre part, les partis politiques pour les élections législatives. Là où l'Etat est défaillant, c'est bien le système partisan qui le supplée.

Ensuite, pour les partis du Bloc de la Majorité Parlementaire (BMP) qui soutiennent en même temps la mouvance présidentielle, ils ont l'avantage de soutenir le pouvoir en place et, par conséquent, de bénéficier, de ce seul fait, des moyens de l'Etat ; *ce qui n'est pas le cas pour les partis politiques de la minorité parlementaire, c'est-à-dire de l'opposition parlementaire en particulier et de l'opposition politique en général (Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), La Renaissance du Bénin aile « Léhady Soglo », l'Union Sociale Libérale (USL) et le Parti « Restaurer l'Espoir »).*

Après la caution, la seconde innovation est le quitus fiscal.

- **Le quitus fiscal** : il concerne les trois (03) dernières années précédant l'année de l'élection (Art. 46 al. 1<sup>er</sup>, 6<sup>ème</sup> tiret du NCEB) attestant que le candidat est à jour du paiement de ses impôts, c'est-à-dire, qu'il donne la preuve que le candidat est en règle vis-à-vis du fisc au Bénin.

Aux innovations financières, s'ajoutent les apports politiques.

**B- Les apports politiques**

Ces apports concernent essentiellement :

- **Le pourcentage à obtenir pour être proclamé élu aux élections législatives**: seules les listes, ayant recueilli au moins 10% des suffrages valablement exprimés au plan national, se voient attribuer des sièges sans que le nombre de listes éligibles ne soit inférieur à quatre (04). Toutefois, si le nombre de listes en compétition est inférieur à quatre (04), toutes les listes sont éligibles à l'attribution de sièges (Art. 242 *in fine* du NCEB).

De cette innovation, il faut retenir que la pluralité de listes, au moins quatre, a attiré l'attention du législateur ordinaire. Mais, pourquoi au moins quatre listes ? Pourquoi pas deux, huit ou douze listes de candidatures ? Le législateur prévoit l'hypothèse dans laquelle le nombre de listes en compétition pour les élections législatives peut être inférieur à quatre, auquel cas, l'attribution des sièges ne doit épargner aucune d'elle ; c'est le sens du membre de phrase « *toutes les listes sont éligibles à l'attribution de sièges* » au sens de **l'article 242 in fine** précité. Sur le plan pratique, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) comme la Cour Constitutionnelle, qui est la juridiction compétente en matière de ce type d'élection, c'est-à-dire, les élections législatives, doivent veiller à la bonne application de cette règle d'attribution des sièges posée par le législateur.

En dépit de ces avancées, l'effet des innovations en termes de reflet est bien limité, atténué.

## **II- UN REFLET ATTENUÉ**

L'image ou le reflet que donne de voir les innovations du Code électoral de 2018 n'est pas bénéfique pour la démocratie béninoise encore moins pour le système partisan. Est-il obligatoire de relier le système partisan à l'argent ? On note un retour du poids de l'argent dans la politique (A) et le risque de promouvoir des bêtards politiques.

### **A- Le retour du poids de l'argent dans la politique**

La caution de 250 millions de francs CFA fixée par le nouveau Code électoral est une caution d'exclusion. A cette allure, le candidat ne sera plus apprécié sur la base de la qualité de son **projet de société**, mais de sa capacité à mobiliser une manne financière que très peu de candidats sont capables de réunir. La question de l'argent ne risque-t-elle pas de primer sur la valeur de l'individu, même du professionnel de la politique. Les 250 millions règlent-ils le problème des candidatures sérieuses et objectives dans le cadre de l'élection présidentielle ? Il ne semble pas sûr. Le NCEB engendre un risque, celui de promouvoir des bêtards politiques.

### **B- Le risque de promouvoir des bêtards politiques**

Plutôt que de contribuer à constituer une élite politique et une classe gouvernante responsable, consciencieuse et efficace, les innovations introduites dans le nouveau Code électoral risquent de favoriser et de promouvoir des bêtards politiques. Ce code ne favorise pas forcément le renforcement du système partisan.

Quid de la formation politique ? Est-elle acquise ? Est-elle entretenue ? Est-elle consolidée ? Est-elle utilisée à bon escient ? Est-elle diffusée ?

## **CONCLUSION**

Le Code électoral de 2018 en l'état est dangereux. Il appert la nécessité d'opérer une réforme de la réforme électorale.

Ce Code règle-t-il les problèmes électoraux du moment ? La discrimination tenant à l'âge (18 ans pour créer un parti politique, mais 25 ans avant d'être candidat aux élections législatives contre 18 ans pour les élections locales) ; le problème des circonscriptions électorales : actuellement, Abomey-Calavi dépasse Cotonou en termes de populations, mais Cotonou (la 15<sup>ème</sup> circonscription électorale) doit donner 09 députés contre 04 pour Abomey-Calavi, So-Ava et Zè dans la 6<sup>ème</sup> circonscription électorale.

