



COUR CONSTITUTIONNELLE  
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

x x x

**SEMINAIRE DE FORMATION SUR LE CONTENTIEUX DES  
ELECTIONS LEGISLATIVES ET PRESIDENTIELLE DE 2026**

x x x

**Grand Popo (Bénin), 06 au 08 Octobre 2025**

x x x

**COMMUNICATION 1 :**

**« Le régime juridique des contentieux  
préélectoraux de 2025 et 2026 devant la Cour  
constitutionnelle du Bénin ».**

**Par Gilles BADET**

*Maitre-Assistant des universités, Ancien Secrétaire général de la Cour constitutionnelle*

**PLAN :**

**Les contentieux liés aux candidatures, principaux contentieux préélectoraux**

Candidature à l'élection présidentielle

Candidature aux élections législatives

**Les contentieux des listes électorales, de la campagne électorale et la régulation  
du processus électoral, autres contentieux préélectoraux.**

Les contentieux des listes électorales

Le contentieux de la campagne électorale

La régulation de différents aspects du processus électoral

*Stricto sensu*, le contentieux électoral devrait s'entendre du **contentieux des résultats** et donc de l'annulation –ou validation, ou réformation- des résultats<sup>1</sup>. Mais, *lato sensu*, il désigne « les litiges qui naissent à l'occasion de l'élection »<sup>2</sup>, c'est-à-dire l'ensemble des règles et procédures applicables aux contestations et à leur règlement en matière électorale<sup>3</sup>. Dans ce sens, la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar a pu affirmer que : « le contentieux électoral est l'ensemble des litiges qui peuvent survenir à l'occasion des élections, qu'il s'agisse de l'organisation du scrutin, de la campagne électorale, du déroulement du vote ou de la proclamation des résultats provisoires électoraux ; »<sup>4</sup>.

**En dehors du contentieux répressif** qui porte sur la dénonciation et la sanction, par le juge pénal, des comportements irréguliers ou frauduleux d'individus, constitutifs d'infractions pénales aux termes de la loi, il existe des **actes préliminaires** qui relèvent du contentieux électoral -au sens large-. On parle du contentieux préélectoral.

**Le contentieux préélectoral** peut alors être défini comme celui qui apparaît au moment où le scrutin n'a pas encore eu lieu, donc les disputes autour des différents actes posés en vue d'aller au scrutin. Au nombre de ces questions, on pourrait évoquer le contentieux des listes électorales – dans lequel il convient encore de distinguer entre le contentieux de l'inscription ( ou de l'enrôlement) , celui de la radiation de la liste ou celui de la délivrance des cartes d'électeurs quand cela existe- , le contentieux des candidatures – dans lequel on pourrait encore distinguer entre le contentieux des pièces et formalités exigées par le constituant ou le législateur électoral pour la constitution du dossier de candidatures et le contentieux de l'éligibilité dans lequel certaines pièces, même non expressément prévues par le législateur, peuvent être exigées par l'administration électorale ou le juge électoral pour contrôler l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité à remplir par chaque candidat sous peine de rejet de sa candidature-, le contentieux de la campagne électorale – dans lequel on peut distinguer le contentieux des contenus des messages (de haine ? de violence ?) , le contentieux de l'égalité ou de l'équilibre du traitement des candidats ou des listes de candidatures, le

---

<sup>1</sup> Th. HOLO, « Le contentieux des résultats, Benin », in, J-C. MASCLLET, A. ZINZINDOHOUE et Ch. DESOUCHES, *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, pp.161-171 ; D.F. MELEDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/2, N° 129, pp. 139-155.

<sup>2</sup> J-C. MASCLLET, « Rapport introductif », in J-C. MASCLLET, A. ZINZINDOHOUE et Ch. DESOUCHES, *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du Séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p. 34 ;

<sup>3</sup> G. BADET, « Le contentieux des élections nationales en Afrique noire francophone », in F-J. AIVO (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique*, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANLANZO GLELE, Paris, L'harmattan, 2014, p. 381.

<sup>4</sup> Arrêt n°31-HCC/AR du 27 juin 2024 portant proclamation des résultats officiels des élections législatives du 29 mai 2024. In, [www.hcc.gov.mg/?p=9194](http://www.hcc.gov.mg/?p=9194), consulté le 13 août 2024.

contentieux de l'exercice des libertés publiques telles que les réunions et manifestations, le contentieux du financement et des comptes de campagne) , etc...

**Le point commun entre ces différents types de contentieux préélectoraux, encore appelés *contentieux des actes préliminaires (ou préparatoires)* est que, même lorsque, parfois, ils sont confiés au juge constitutionnel, ils sont et demeurent des contentieux de la légalité.** Il s'agit en effet pour le juge ou l'autorité administrative indépendante (Autorité d'organisation des élections mais aussi autorité de régulation des médias ou de l'audiovisuel par exemple) de constater, le cas échéant, la non-conformité à la loi ou aux règlements des actes posés et d'annuler ces actes pour qu'ils soient, le cas échéant, repris conformément à la loi. En recevant, de requérants autorisés par la loi, des recours en annulation contre de tels actes dans des délais fixés dans un temps qui précède la tenue du scrutin, et en annulant, le cas échéant, les actes considérés comme irréguliers, le juge ou l'autorité administrative indépendante, permet que l'élection se déroule de manière régulière et n'attend pas la période du contentieux des résultats, c'est-à-dire, après le scrutin, pour connaître de ces irrégularités avec comme conséquence possible l'annulation et la reprise du scrutin.

Une grande part du contentieux préélectoral concerne les candidatures (Section1). Mais nombreuses sont les autres questions qui font l'objet de traitement juridictionnel à cette étape du déroulement du processus électoral. Il suffit de penser aux listes électorales, à la campagne électorale ou à la régulation de différents aspects du processus électoral (Section 2).

### **Section 1: Les contentieux liés aux candidatures, principaux contentieux préélectoraux**

Si les contentieux liés aux candidatures sont les plus importants en période préélectorale, il faut admettre qu'une nuance doit être faite entre les candidatures à l'élection présidentielle (I) et celles présentées dans le cadre des élections législatives (II)

#### **I- Candidature à l'élection présidentielle**

Il faut distinguer entre les contentieux de l'éligibilité et le contentieux de la déclaration de candidature.

##### **A. Les contentieux de l'éligibilité**

Avant d'analyser le contentieux proprement dit, il convient d'exposer les règles applicables.

## 1) Les règles d'éligibilité

Les règles d'éligibilité à la fonction de président ou de vice-président de la République sont prévues aux articles 44 de la Constitution (repris par l'article 132 du code électoral) et 133 du code électoral.

L'article 44 de la Constitution, repris à l'article 132 du code électoral, dispose :

*« Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République ou de vice-président de la République s'il :*

- n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ;*
- n'est de bonne moralité et d'une grande probité ;*
- ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;*
- n'est âgé d'au moins 40 ans révolus et au plus 70 ans révolus à la date d'entrée en fonction ;*
- a été élu deux (02) fois Président de la République et a exercé comme tel deux mandats;*
- n'est présent en République du Bénin lors du dépôt de sa candidature ;*
- ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle.*
- n'est dûment parrainé par des élus dans les conditions et suivant les modalités fixées par la loi. » (Il faut, selon l'article 132 nouveau du code électoral<sup>5</sup>, être « parrainé par un nombre de députés et/ ou de maires correspondant à au moins 15% de l'ensemble des députés et des maires et provenant d'au moins 3/5 des circonscriptions électorales législatives »)*

Quant à l'article 133 du code électoral, il prévoit :

*« Tout membre des forces de défense et de sécurité qui désire être candidat aux fonctions de président de la République, doit, au préalable, donner sa démission des forces de défense et de sécurité ».*

## 2- Etude de quelques aspects des différents contentieux liés à l'éligibilité

Les différents aspects qui feront l'objet de développements circonstanciés ici concernent la nationalité, la résidence, l'âge des candidats et leur santé.

---

<sup>5</sup> Tel qu'issu de la loi N°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

- *La nationalité*

En 1995, l'Assemblée nationale adopte la loi N°95-015 définissant les règles particulières pour l'élection du président de la République, le 22 septembre, en première lecture, et le 11 décembre 1995, en seconde lecture. L'article 5 de ce texte prévoit que : « Au cas où un citoyen se trouve au bénéfice de plusieurs nationalités, il est tenu, lors du dépôt de sa candidature pour la fonction de président de la République, de renoncer officiellement à toute nationalité autre que celle du Bénin et d'en fournir la preuve en versant au dossier de candidature tous documents officiels pouvant faire foi ».

Deux députés saisissent la Cour constitutionnelle et demandent l'invalidation de la loi ou de cette disposition au motif que la loi votée en ces termes ajoute une restriction et une limitation à la condition de nationalité prévue à l'article 44 de la Constitution. En réponse à cette requête, la Cour a retenu qu'« en procédant comme il l'a fait, l'article 5 de la loi (...) [querellée] crée une condition supplémentaire en matière de nationalité pour l'élection du président de la République, alors que la seule condition exigée à ce titre par la Constitution en son article 44 est d'être "de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans" ».

Selon la haute juridiction, « l'expression " s'il n'est de nationalité béninoise ou acquise depuis au moins dix ans" par laquelle s'exprime le constituant révèle son souci fondamental à savoir que le candidat à l'élection présidentielle doit **nécessairement être de nationalité béninoise (...)** **qu'il ait ou non une autre nationalité** ; (...) il en découle que le législateur impose une condition supplémentaire , au demeurant restrictive, de celle prévue par la Constitution ; qu'en conséquence l'article 5 doit être déclaré inconstitutionnel. »<sup>6</sup>.

- *La résidence*

En 2005, les députés parmi lesquels se trouvent plusieurs futurs candidats ou soutiens à des futurs candidats, de plus en plus inquiets de la montée en puissance dans les cœurs des populations du Dr. Boni YAYI, Président de la Banque ouest africaine de développement (B.O.A.D.) dont le siège est à Lomé, capitale du Togo voisin, votent une nouvelle loi électorale qui écarte de fait le probable candidat. Le texte prévoit que : « Nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle s'il : - (...) - ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections. Le moment des élections durant lequel le candidat doit résider sur le territoire de la République du Bénin correspond à la période allant de l'installation de la Commission électorale nationale autonome (CENA) à la proclamation des résultats définitifs du scrutin » ; Il faut relever que la loi prévoyait que pour cette élection présidentielle l'installation de la CENA, organe non permanent, aurait lieu six mois avant les élections. Or Mr Boni YAYI, au moment de l'adoption de cette loi, et même jusqu'à trois mois avant le scrutin, avait sa résidence à Lomé au Togo.

---

<sup>6</sup> DCC 96-002 du 5 janvier 1996, *Recueil 1996*, p. 17.

Saisie par plusieurs requérants proches du futur candidat, la Cour répondra, par décision DCC 05 69 des 25 et 26 Juillet 2005, ce qui suit : « *Considérant que selon les requérants, le dernier alinéa de l'article 5 de la loi sous examen est contraire à l'article 44 de la Constitution en ce que, en décidant de préciser la notion de "moment des élections", le législateur crée par cette disposition des conditions nouvelles par rapport à celles prévues par l'article 44 de la Constitution ; (...); Considérant que **la seule condition exigée par la Constitution en son article 44 5<sup>e</sup> tiret est "de résider sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections"** ; qu'en procédant comme il l'a fait, le législateur crée une condition supplémentaire relative à la durée de résidence ; qu'en conséquence, le dernier alinéa de l'article 5 de la Loi 2005-26 sous examen doit être déclaré contraire à la Constitution ; .....».*

Le législateur, frustré par cette position de la haute juridiction, n'a pas cru devoir corriger le texte voté, préférant laisser l'ancien texte électoral régir la présidentielle de 2006.

En 2019, la révision de la Constitution a conduit à une nouvelle écriture de cette portion de phrase de l'article 44 de la Constitution. Il n'est plus question d'être présent sur le territoire national « *au moment des élections* », mais plutôt, de manière beaucoup plus précise, d'être « *présent en République du Bénin lors du dépôt de sa candidature* ».

- *L'âge des candidats*

Avant 2019, l'article 44 de la Constitution était formulé en ces termes : « - *Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : (...) - n'est âgé de 40 ans au moins et de 70 ans au plus à la date du dépôt de sa candidature ...* ».

Cette formulation a fait l'objet d'interprétations divergentes par la Cour constitutionnelle dans des compositions ou mandatures différentes.

En 2015, par décision DCC 15 – 156 du 16 juillet 2015 , la Cour a ainsi décidé « *que l'âge atteint par une personne au cours d'une année civile donnée, c'est-à-dire, à une date quelconque de cette année correspond à l'âge atteint par cette personne au 31 décembre de l'année en question en application de l'adage de droit français « Année commencée, année acquise », du latin, « annus incoeptus habetur pro completo », qui signifie : « L'année entamée doit être tenue pour écoulée » ; que ce n'est que quand on s'exprime en termes d'années révolues que l'on compte rigoureusement le nombre d'années entières écoulées entre la date de naissance de la personne et la date de référence utilisée ;* ».

En 2018, la Cour constitutionnelle, autrement composée, a décidé, en totale opposition à la décision de 2015, et ce, par décision DCC 18 – 125 du 21 juin 2018, que « *lorsque le constituant ou le législateur édicte en nombre d'années, ad minimum ou ad maximum, un critère ou une condition d'âge, dans le cadre de la dévolution d'une charge ou d'une fonction, soit par voie d'élection, soit par voie de nomination, ce critère ou cette condition est entendu en années révolues avant la date de la nomination ou de l'élection ; que la règle annus incoeptus habetur pro completo n'est applicable qu'aux rapports de créance en matière civile, commerciale ou fiscale ; Considérant ainsi, que l'âge atteint*

*par une personne au cours d'une année civile, c'est-à-dire à une date quelconque de cette année, ne correspond pas à l'âge atteint par cette personne au 31 décembre de l'année en question ; qu'il s'ensuit que lorsque le législateur dispose, comme à l'article 359 du code électoral en ce qui concerne les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, ou comme à l'article 44 alinéa 1-4 de la Constitution en ce qui concerne l'élection du Président de la République, il s'agit bien de 25 ans, de 40 ans ou de 70 ans révolus, c'est-à-dire réellement et définitivement accomplis avant l'époque de l'organisation desdites élections en l'absence de toute autre précision ; ».*

Ces divergences d'interprétation de la même juridiction rendues possibles par l'absence de la précision « *révolus* » qui manquait dans le texte initial ne peuvent plus exister de nos jours. La reformulation faite par le constituant dérivé en 2019 a mis fin à la guerre d'interprétation sans donner tort à aucune des deux approches, d'une part, en reformulant la disposition litigieuse par l'adjonction de l'adjectif « *révolus* » après l'énoncé des âges aussi bien plancher que plafond, d'autre part, en remplaçant la date à prendre en compte pour l'âge, de « *à la date du dépôt de sa candidature* . » à « *à la date d'entrée en fonction* ; ».

Désormais, il est clair que : « - *Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République ou de vice-président de la République s'il : (...) - n'est âgé d'au moins 40 ans révolus et au plus 70 ans révolus à la date d'entrée en fonction ;* ».

- *La santé des candidats*

Cette question ne fait pas l'objet de contentieux en tant que tel puisqu'il appartient à la Cour constitutionnelle, elle-même, de prendre l'initiative, de désigner, par décision, les médecins qui doivent examiner la santé physique et mentale des candidats retenus par la CENA en vue de valider définitivement lesdites candidatures et de procéder à la publication officielle de la liste des candidats.

Il lui est arrivé, sans que rien ne l'y oblige, d'écrire à l'ordre des médecins du Bénin et aux doyens des facultés des sciences de la santé d'Abomey Calavi et de Parakou pour demander de proposer plusieurs noms de médecins internistes, de médecins cardiologues et de médecins psychiatres entre lesquels elle choisit en toute liberté. Elle consacre son choix dans une décision et invite les médecins choisis, lors d'une audience solennelle, à prêter serment.

En 2021, c'est par décision **EP 21-002 du 04 février 2021** que la Cour a publié la liste des médecins – titulaires et suppléants-. Cette décision, d'une part, désigne les

médecins<sup>7</sup>, d'autre part, fixe leurs attributions et modalités de travail et de compte rendu<sup>8</sup>.

Dans la pratique, les résultats de leurs analyses sont déposés sous plis fermés au SG (désormais au greffier en chef. ?) qui les transmet au président de la Cour qui réunit celle-ci afin de statuer sur les constats contenus dans le rapport des médecins. Le rapport n'est pas publié ni rapporté dans la décision portant publication de la liste définitive des candidats. Le dossier est archivé au niveau du secrétariat général de la Cour dans le coffre prévu à cet effet.

## **B- Le Contentieux de la déclaration de candidature**

Avant le contentieux proprement dit (2), il faut exposer les règles applicables (1). C'est après toutes ces étapes que la liste définitive des candidats est publiée par la Cour constitutionnelle (3).

---

<sup>7</sup> Sur le premier point, ont été désignés pour constituer le collège de médecins assermentés prévu par l'article 44, 7<sup>ème</sup> tiret de la Constitution, les médecins ci-après :

- *Médecins internistes:*

**Titulaire** : Docteur Lucien DOSSOU-GBETE, Clinique Louis Pasteur de Porto-Novo.

**Suppléant** : Professeur Marcel ZANNOU, Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutougou MAGA (CNHU-HKM) de Cotonou.

- *Médecins cardiologues :*

**Titulaire** : Professeur Léopold CODJO, Faculté de médecine de l'Université de Parakou.

**Suppléant** : Docteur Colonel Tessilimi BEHANZIN, Hôpital d'Instruction des Armées (HIA) du Camp GUEZO de Cotonou.

- *Médecins psychiatres*

**Titulaire** : Professeur Grégoire GANSOU, Centre National Hospitalier de psychiatrie de Jacquot de Cotonou.

**Suppléant** : Professeur Prosper GANDAHO, Recteur de l'Université de Parakou.

<sup>8</sup> Sur le second point, il a été confié au collège de médecins de :

- procéder à la discussion diagnostique de chaque candidat en vue de retenir le diagnostic final ;
- établir un rapport médical unique pour chaque candidat selon le même protocole classique dans lequel seront consignées les anomalies et la conduite à tenir ainsi que les commentaires subséquents ;
- tirer la conclusion qui s'impose ;
- dire si oui ou non le candidat jouit d'un état complet de bien-être physique et mental et s'il est apte à exercer la fonction.

Il a été précisé que dans l'accomplissement de cette mission, les médecins membres du collège de médecins sont déliés par devers la Cour du secret médical.

## 1- Les règles applicables

Les dépôts de candidature sont faits cent quatre-vingts jours avant la date du premier tour du scrutin. La déclaration de candidature est faite en double exemplaire, revêtue de la signature du candidat et attestant sur l'honneur qu'il remplit les conditions d'éligibilité requises (*article 135 nouveau du code électoral*<sup>9</sup>).

Il sera examiné ici le dossier en général et les parrainages en particulier.

- Le dossier en général

La déclaration de candidature (*article 41 nouveau du code électoral*) comporte les nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance ainsi que l'adresse complète du ou des candidats. Elle doit être accompagnée de :

- Une quittance de versement, à la Caisse des dépôts et consignations du Bénin du cautionnement prévu pour l'élection concernée<sup>10</sup>.
- Un certificat de nationalité.
- Un bulletin N° 3 du casier judiciaire datant de moins de trois mois (L'article 135 nouveau<sup>11</sup>, alinéa 3, *in fine*, du code électoral prévoit que « *outre les pièces mentionnées à l'article 41 du présent code et aux fins de l'étude des dossiers de candidature, la Commission électorale nationale autonome se fait délivrer par les autorités compétentes, le bulletin N° 2 du casier judiciaire des candidats* ».)
- Un extrait d'acte de naissance ou toute pièce en tenant lieu.
- Un certificat de résidence.
- Un quitus fiscal des trois années précédant la date du dépôt de candidature et attestant que le candidat est à jour du paiement de ses impôts (L'article 42 du code électoral précise que le **Directeur général des impôts est tenu de délivrer le quitus fiscal à tout candidat à jour du paiement de ses impôts, dans les quinze jours qui suivent la réception de la demande.** Le refus de délivrance du quitus fiscal est motivé et comporte 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 72 heures suivant la date du paiement.**)
- Les parrainages recueillis sur les **formulaire nominatifs mis à disposition par la CENA auxquels sont jointes les preuves de l'appartenance des bénéficiaires ou de leur désignation par le parti ou coalition de partis des parrains** pour les candidats à l'élection du duo président de la République et Vice-Président de la République.

---

<sup>9</sup> Tel qu'issu de la loi N°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

<sup>10</sup> Articles 138 nouveau et 139 nouveau du code électoral.

<sup>11</sup> Tel qu'issu de la loi N°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

En outre, la déclaration de candidature mentionne la dénomination ou le logo des partis ou les noms et logos des duos de candidats.

Un **récépissé provisoire** comportant le numéro d'enregistrement est délivré immédiatement au déclarant.

- Le parrainage en particulier

Sur la question des parrainages, 5 aspects ont été contestés, puis clarifiés par la Cour en 2021, sur la base du droit applicable en ce moment.

Même si le droit en la matière a évolué entre temps<sup>12</sup>, il est important de rappeler les cinq points sur lesquels la Cour a apporté des clarifications, dans le cadre de l'élection présidentielle de 2021. Il s'agit de :

- l'institution du parrainage et le manque supposé de modalités transparentes de sa mise en œuvre ;
- la possibilité de candidatures indépendantes à l'élection présidentielle ;
- l'égalité dans le partage ou la distribution des parrainages ;
- la possibilité de rétractation des parrains.
- l'authenticité du parrainage

L'institution du parrainage et le manque supposé de modalités transparentes de sa mise en œuvre : Dans la décision **EP 21-001 du 21 janvier 2021**, la Cour répond à deux requérants qui lui demandent de constater l'«inconstitutionnalité des modalités d'application du principe de parrainage adoptées par la Commission électorale nationale autonome (CENA) » et de mettre «en œuvre ... son pouvoir de régulation afin de permettre la prise effective d'une loi devant définir les conditions et fixer de manière transparente les modalités d'application du processus de parrainage lors de l'élection présidentielle d'avril 2021».

Pour la haute juridiction, les requérants «le pouvoir législatif a souverainement déterminé, en vertu de son pouvoir d'opportunité exercé dans les limites fixées par la Constitution, les conditions et les modalités du parrainage ; que la Cour ne saurait, sans méconnaître le principe constitutionnel de non-immixtion d'un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même constitution, enjoindre un comportement donné à l'Assemblée nationale dans ces conditions». ; qu'il n'y a pas lieu à injonction en l'état ; ».

---

<sup>12</sup> Voir, plus haut les articles 41 et 135 nouveau de la loi N°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

Par ailleurs, si «des requérants exercent un recours contre le communiqué n°001/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP suivant lequel la Commission électorale nationale autonome a déclaré « garantir l’anonymat du parrainage et ne publiera pas la liste des députés et maires ayant parrainé un candidat. », cela ne pose aucun problème et le code électoral n’est pas violé car «des actes ou formulaires de justification des parrainages au nombre prévu par le législateur sont une pièce constitutive du dossier de candidature soumise au même régime que les autres pièces du dossier de candidature ; qu’il résulte du dossier, notamment du transport judiciaire effectué par la Cour constitutionnelle au siège de la CENA, que le parrainage est soumis au même régime que les autres pièces constitutives du dossier de candidature».

La possibilité de candidatures indépendantes à l’élection présidentielle<sup>13</sup> : Dans la décision **EP 21-016 du 17 février 2021**, le requérant en se fondant sur l’alinéa 2 de l’article 39 du code électoral qui dispose que « les alliances de partis ne sont pas autorisées à présenter des listes de candidatures », sollicitait tantôt l’invalidation du duo TALON-TALATA pour être soutenu par les partis “Union progressiste” et le “Bloc Républicain” ; tantôt l’irrecevabilité du duo KOHOUE-AGOSSA pour être porté par un parti politique non reconnu.

La Cour a répondu « que si le texte visé peut être légitimement invoqué dans les scrutins de listes et dans le cadre des élections pour lesquelles il est exigé des candidats l’appartenance à un parti politique justifiant d’une existence légale, tel n’est pas le cas de l’élection du président de la République ; qu’il s’agit, dans ce cas, d’un scrutin uninominal pour la participation duquel l’article 44 de la Constitution ne fait pas obligation aux candidats d’appartenir à un parti politique ; que dès lors, il y a lieu de rejeter la demande».

Sur la question de l’égalité des candidats face au parrainage : Dans la décision **EP 21-016 du 17 février 2021**, alors qu’il était fait grief au duo TALON - TALATA d’avoir réuni 118 parrains sur les 159 et, ce faisant, de porter atteinte au droit d’éligibilité du requérant, la Cour constitutionnelle a répondu que : « l’acte de parrainage qui est la manifestation d’un engagement unilatéral de son auteur de présenter un candidat bénéficiaire à l’élection présidentielle n’est soumis qu’à la volonté librement exprimée des titulaires du droit de parrainer ; que par suite, il ne peut être reproché à un candidat de recueillir plus de parrains que d’autres comme il ne peut lui être reproché, à l’occasion du scrutin, de recueillir plus de suffrages que d’autres, la loi n’ayant, au demeurant pas fixé un plafond quant au nombre de parrainages à obtenir par chaque candidat ; ».

**Il faut préciser que désormais, sur le fondement de la loi N° 2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral, et au bénéfice de la nouvelle rédaction de l’article 132 du code électoral,**

---

<sup>13</sup> La question a depuis lors évolué au regard de l’évolution législative portée par la loi N°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral (Voir, plus précisément les articles 41 et 135 nouveau).

**on ne peut plus dire que le parrainage « n'est soumis qu'à la volonté librement exprimée des titulaires du droit de parrainer ».** En effet, la nouvelle formulation apporte des compléments à l'ancien article 132 du code électoral. Il est dit :

*« Un député ou un maire ne peut parrainer qu'un candidat membre ou désigné du parti sur la liste duquel il a été élu.*

*Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection du duo président de la République et vice-président de la République et déposé à la Commission électorale nationale autonome, le député ou le maire peut parrainer un candidat membre de l'un ou l'autre des partis signataires de l'accord ».*

Sur la possibilité de rétractation des parrains : Dans sa décision **EP21-012 du 17 février 2021**, la Cour constitutionnelle a précisé que : *« l'acte de parrainage est un engagement unilatéral à présenter un candidat à l'élection du président de la République susceptible de rétractation, à condition que cette rétractation ne soit pas abusive ; qu'une rétractation du parrainage par le titulaire du droit est abusive lorsqu'elle intervient après l'examen du dossier de candidature et, surtout, après la proclamation de la liste des candidatures par la structure en charge de l'organisation de l'élection concernée, et qu'elle n'est pas notifiée au candidat et à cette structure ; » ;*

On est en droit de se demander si une rétractation pourrait être encore de mise avec le rôle prépondérant que les partis politiques ont désormais à jouer en matière de parrainage dans la nouvelle rédaction du code électoral.

Sur l'authenticité du parrainage : Dans sa décision **EP21-012 du 17 février 2021**, la Cour constitutionnelle a précisé que : *« la vérification de l'authenticité du parrainage et les effets qui pourraient en être déduits au plan répressif relèvent des prérogatives du juge judiciaire ; toutefois, il appartient à la haute Juridiction de s'assurer que le formulaire de parrainage est correctement et complètement rempli et, que ce faisant, de vérifier, en particulier, qu'il est signé et daté ; le parrain est titulaire de l'un des mandats électifs retenu par la loi et qu'il n'est pas démissionnaire de son mandat à la date à laquelle il a signé le parrainage ; que l'acte est bien délivré au profit d'un candidat et d'un seul ; que ce candidat est correctement identifié par son nom et son ou ses prénom(s) ; qu'en l'espèce, où, prima facie, toutes les mentions énumérées sont portées à l'acte de parrainage en cause et toutes les conditions prévues par la loi sont réunies, et que, au surplus, la signature du parrain sur l'acte de parrainage, qu'il ne conteste pas, est identique à celle apposée par lui au registre prévu à cet effet par la CENA, il y a lieu de rejeter la requête sous examen ».*

## 2- Le contentieux proprement dit

Aux termes des *articles 41 nouveau et 43 du code électoral*, la CENA dispose de **huit jours** après la délivrance du récépissé provisoire **pour statuer sur la validité des candidatures.**

**En cas d'insuffisances constatées**, la CENA les notifie au candidat ou au parti politique concerné et l'invite à **y remédier dans un délai de soixante-douze heures** ouvrables à compter de la date de notification.

**A l'expiration** du délai de huit jours, prolongé, le cas échéant, des soixante-douze heures ouvrables, la CENA délivre **un récépissé définitif de validation** de candidature aux candidats ou aux partis concernés et publie leurs listes.

**Le rejet d'une candidature doit être motivé.**

La décision de rejet doit être notifiée aux candidats concernés **et peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle dans un délai de 48 heures.**

**La Cour dispose de cinq jours pour statuer sur ces recours.**

L'article 136 de la loi 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin confirme ces dispositions de l'article 43 du même texte en énonçant, s'agissant de l'élection du duo président de la République, vice-président de la République, que : « (...), *le contentieux relatif aux candidatures relève de la compétence de la Cour Constitutionnelle qui dispose de cinq (5) jours pour statuer.* ».

### 3- La publication de la liste définitive des candidatures

La question se pose de savoir qui publie la liste des candidats à l'élection présidentielle. La réponse est que, si la CENA publie la liste provisoire, il appartient à la Cour constitutionnelle, de vérifier si toutes les conditions sont bien remplies, de trancher les contestations et de prendre en compte les résultats de l'examen médical en vue de publier la liste définitive des candidats.

Par décision **EP 21- 017 du 22 février 2021**, la cour a ainsi décidé qu'il lui appartient *«de s'assurer, en ce qui concerne chacun des duos de la liste provisoire, aussi bien de la réunion des conditions communes à la candidature que de celles relatives à chaque membre du duo ; **Que** les conditions communes de candidature, à caractère objectif et attachées à l'exercice de la fonction présidentielle sont relatives à la déclaration de candidature, au cautionnement et aux parrainages à recueillir pour le compte de chaque duo; **Que** les conditions personnelles, à caractère subjectif, sont relatives à l'identité, la résidence, la moralité, le bien-être physique et mental et la régularité de la situation fiscale de chacun des membres du duo (...)* ». C'est en se fondant sur ce principe qu'elle a relevé , par la même décision, *« que la liste provisoire des candidats à l'élection présidentielle du 11 avril 2021 transmise par la CENA, fait apparaître trois duos (...) qu'après examen des contestations de la liste provisoire par certains candidats à l'élection présidentielle du 11 avril 2021, épuisement du contentieux, et, suite aux divers contrôles opérés par la Cour et au résultat de l'examen médical auquel chacun des candidats membre des duos a été soumis conformément à la Constitution, les trois duos remplissent les conditions visées, fixées par la Constitution et le code électoral pour être*

*candidats aux fonctions de Président de la République et Vice-président de la République ; qu'il en résulte que leur candidature est recevable »<sup>14</sup>.*

## **II- Candidatures aux élections législatives**

On distingue, ici aussi, le contentieux de l'éligibilité et celui de la déclaration de candidature.

### **A- Contentieux de l'éligibilité**

Il convient d'abord de rappeler que l'éligibilité est l'aptitude légale à faire partie d'une assemblée dont les membres sont élus. *A contrario*, l'inéligibilité est l'inaptitude à faire partie d'une Assemblée dont les membres sont élus.

Selon l'article 151 du code électoral :

*« Nul ne peut être candidat s'il n'est âgé de vingt-cinq ans révolus à la date d'entrée en fonctions; si béninois de naissance, il n'est domicilié depuis un (01) an au moins en République du Bénin; si étranger naturalisé béninois, il n'est domicilié au Bénin et n'y vit sans interruption depuis dix (10) ans au moins.*

*A moins de démissionner de ses fonctions douze (12) mois au moins avant la date du scrutin, un préfet ne peut être candidat dans une circonscription électorale dont le territoire comprend ou est compris dans une circonscription administrative où il exerce ses fonctions ».*

L'article 152 du même texte poursuit :

*« Sont inéligibles les personnes condamnées lorsque la condamnation comporte la déchéance de leurs droits civils et politiques.*

*Sont en outre inéligibles :*

- *Les personnes privées par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité en application des lois en vigueur ;*

---

<sup>14</sup> Sur cette base, elle a alors décidé, que :« Sont autorisés à participer à l'élection présidentielle du 11 avril 2021, les duos de candidats dont les noms suivent, dans l'ordre de dépôt des déclarations de candidature à la Commission électorale nationale autonome (CENA) :

#### **Duo 1 :**

- *Alassane SOUMANOU, candidat à la présidence de la République ;*
- *Paul HOUNKPE, candidat à la vice-présidence de la République ;*

#### **Duo 2 :**

- *Patrice Athanase Guillaume TALON, candidat à la présidence de la République ;*
- *Mariam CHABI TALATA, candidate à la vice-présidence de la République ;*

#### **Duo 3 :**

- *Corentin Agbéléssessi KOHOUE, candidat à la présidence de la République ;*
- *Iréne Josias AGOSSA, candidat à la vice-présidence de la République ;».*

- *Les personnes condamnées pour corruption électorale, pour les crimes et délits économiques,*
- *Les personnes pourvues d'un conseil judiciaire »*

Il n'est pas simple de distinguer entre le contentieux de la déclaration de candidature et celui de l'éligibilité. Dans la pratique, la CENA ne sépare pas les deux questions. En effet, les pièces qui sont exigées servent essentiellement à vérifier que les candidats remplissent les conditions d'éligibilité. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'article 153 du code électoral qui précise : « *Est interdit l'enregistrement de la candidature d'une personne inéligible en vertu des dispositions du présent code. En cas de contestation, le candidat se pourvoit devant la Cour constitutionnelle (...)* ». Dans ce cadre, le refus d'enregistrement ou le rejet<sup>15</sup> doit être motivé (article 43 du code électoral) : « *La décision de rejet est notifiée aux concernés et peut **faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente dans un délai de quarante-huit (48) heures. La juridiction compétente statue sur les recours dans un délai de cinq jours*** ».

Si la Cour constitutionnelle sanctionne une inéligibilité, les effets de sa décision dépendent du moment du recours.

Ainsi, trois types de décisions d'inéligibilité existent :

- La décision d'inéligibilité classique
- La décision d'invalidation ou d'annulation pour cause d'inéligibilité
- La décision de déchéance.

#### 1- La décision d'inéligibilité classique

C'est celle qui est rendue par la Cour constitutionnelle ***avant le scrutin*** par suite d'un recours fait par un candidat ou un parti et visant le rejet de la candidature d'un adversaire politique qui se présente aux mêmes élections législatives.

A la suite d'un recours en cette matière, et par **décision EL 11-005 du 13 avril 2011, l'inéligibilité** du candidat Désiré VODONOU a ainsi été constatée pour cause de condamnation. **Il a été remplacé** par le candidat Lazare SEHOUETO qui a pris la place de tête de liste qu'occupait Monsieur VODONOU sur la liste U.N. telle qu'elle était déposée avant la décision de la Cour constitutionnelle.

**En 2025- 2026**, conformément au code électoral, **seul un cas de décès ou de doublon peut permettre d'aboutir au même résultat** (articles 41 *nouveau* et 174 du code électoral). Ce qui veut dire **qu'en dehors de ces hypothèses, l'inéligibilité (articles**

---

<sup>15</sup> Il est à noter qu'il n'y a plus de différence pratique entre refus d'enregistrement et rejet à cause du délai de grâce de 72 heures que la loi donne à la CENA pour laisser les candidats ou partis régulariser ce qui est régularisable, c'est-à-dire tout sauf l'ordre des candidats sur la liste ou l'identité des candidats eux-mêmes sauf décès ou doublon)

**151 et 152 du code électoral) constatée avant le scrutin entrainera le rejet de la totalité de la liste.**

2- La décision d'invalidation ou d'annulation pour cause d'inéligibilité

C'est le cas de l'invalidation ou de l'annulation de l'élection du député. Il y a annulation de l'élection ou invalidation de l'élection du député dans le cas où la question de l'inéligibilité du député est soulevée lors de la période de dix jours de contestation qui suivent la proclamation des résultats de l'élection (article 63 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle).

Dans ce cas, si la Cour décide de l'invalidation de l'élection du député, les **effets s'étendent aux suppléants.** En effet, ici, conformément à l'article 72 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle "...*la Cour Constitutionnelle statue sur la régularité de l'élection tant du titulaire que du remplaçant ...*".

Cette hypothèse s'est présentée dans la décision EL 95-099 du 24 Mai 1995. Un adversaire politique a contesté l'élection d'un député (dans le délai de dix jours suivant la proclamation des résultats) au motif qu'il ne remplissait pas *la condition de résidence d'un (01) an avant la date du scrutin* comme l'exige l'article 11 de la Loi N°94-015 du 27 janvier 1995. La cour a constaté que "*...les diverses pièces produites par le sieur GUEDOU, Béninois de naissance, n'établissent pas qu'il a résidé effectivement sur le territoire national pendant au moins un (01) an avant la date du scrutin du 28 Mars 1995 ; Qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que le sieur GUEDOU Agossou Georges ne satisfait pas à la condition exigée par l'article 11 de la loi N°94-015 du 27 janvier 1995 pour être éligible ;*". L'entière solidarité entre l'élu et son suppléant en la matière a pour conséquence que l'invalidation pour cause d'inéligibilité de l'élection du titulaire provoque l'invalidation de l'élection du suppléant. **Le remplacement ici n'est donc pas possible.** C'est pourquoi la cour a annulé aussi bien l'élection de monsieur GUEDOU que celle de Madame DOSSOU, sa suppléante.

3- La décision de déchéance

Selon l'article 154 du code électoral « ***Est déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée Nationale celui dont l'inéligibilité est relevée après la proclamation des résultats de l'élection, ou qui, pendant la durée de son mandat se trouvera placé dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi. La déchéance est prononcée par la Cour Constitutionnelle*** ».

Une inéligibilité qui n'a pas été constatée avant l'élection ou pendant la période de contestation des élections (10 jours après les résultats) ne peut être sanctionnée en cours de mandat du député que par la déchéance.

Le député déchu quitte l'Assemblée nationale et peut être remplacé par son suppléant.

La Haute Juridiction a décidé par le passé, dans sa décision EL 95-129 du 17 Août 1995 que : « *Les pièces fournies par le député TODAN Justin n'établissent pas sa résidence effective et continue sur le territoire national pendant au moins un an comme l'exige la loi ... Qu'en conséquence, Monsieur TODAN Justin ne satisfait pas à la condition exigée par la loi pour être éligible et doit être déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée Nationale* ». Et conformément à l'article 7 de la loi 94-015 du 27 Janvier 1995, l'élu ainsi déchu a été remplacé par son suppléant, Mr ATINKPAHOUN Hilaire.

Il faut préciser que si c'est la déchéance d'un suppléant qui est constatée, avant 2019, le siège serait resté vacant.

Mais, depuis 2019, la Constitution prévoit en son article 92 nouveau que « *Tout député nommé à une fonction publique nationale ou appelé à une mission nationale ou internationale incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire suspend d'office celui-ci. Sa suppléance cesse à sa demande* ». On peut se demander ce qu'il adviendra lorsque la suppléance cessera du fait de la déchéance. Le titulaire peut-il reprendre sa place alors que la suppléance n'a pas cessé à sa demande?

## **B- Contentieux de la déclaration de candidature**

Pour toutes les élections au Bénin (articles 38 à 41 *nouveau* du code électoral), une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque candidat ou liste de candidats, afin de permettre à la CENA, organe réceptionnaire des dossiers de candidature, de vérifier que les candidats remplissent les conditions requises pour être électeur et éligibles et que les pièces demandées sont également fournies. C'est à cette double condition que le dossier de candidature sera retenu.

En matière d'élections législatives, deux dispositions du code électoral semblent être le siège du contentieux pouvant s'élever à cette occasion. Il s'agit, d'une part, de l'article 43 du code électoral<sup>16</sup>, d'autre part, de l'article 172 du même code<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> « *Le rejet d'une candidature ou d'une liste de candidature doit être motivé.*

*La décision de rejet est notifiée aux concernés et peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente dans un délai de quarante-huit (48) heures.*

*La juridiction compétente statue sur les recours dans un délai de cinq (05) jours. ».*

<sup>17</sup> « *En cas de refus d'enregistrement d'une déclaration ou en cas de contestation, les candidats ou partis peuvent se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle qui statue sans recours dans le délai de cinq (05) jours. ».*

Il faut être très attentif pour constater que dans le premier cas, il s'agit des **hypothèses de rejet**, dans le deuxième cas, des **hypothèses de refus d'enregistrement**.

Alors que le rejet signifie que la candidature ou la liste a été reçue et enregistrée avant que la CENA s'aperçoive, après étude, qu'elle ne remplit pas les conditions requises, le refus d'enregistrement a lieu au moment même du dépôt.

Il convient de rappeler ici que selon les dispositions de l'article 41 *nouveau*<sup>18</sup> du code électoral, auxquelles il faut ajouter les dispositions des articles 168 *nouveau*<sup>19</sup> à 171 du même code, 60 jours avant la date du scrutin, les candidats titulaires et suppléants présentent une *déclaration en double exemplaire, revêtue de leur signature et portant l'engagement que tous les candidats et leurs suppléants remplissent les conditions d'éligibilité (article 168 nouveau du code électoral)*.

En fait, dans la pratique, l'article 41 *nouveau* du code électoral prévoit plusieurs étapes.

Quand le dossier est déposé avec les pièces prévues aux articles 41 *nouveau*, 168 *nouveau*, 169, 170 et 171 du code électoral, la CENA délivre un **récépissé provisoire** comportant un numéro d'enregistrement au déclarant. La loi donne **quinze jours** à la structure en charge de l'organisation des élections, après cette délivrance de récépissé provisoire, pour statuer sur la validité des candidatures. « *En cas d'insuffisances constatées, la CENA les notifie au candidat ou au parti politique concerné et l'invite à y remédier dans un délai de soixante-douze heures ouvrables à compter de la date de la notification. Pour les élections législatives ou communales, les corrections à apporter ne peuvent, en aucun cas, concerner l'ordre des candidats sur la liste. En tout état de cause, aucun changement de candidat n'est autorisé sauf en cas de décès ou d'une même candidature sur plusieurs listes. A l'expiration ...[du délai de quinze jours], prolongé, le cas échéant, de soixante-douze heures (72) heures ouvrables (...), la CENA délivre un récépissé définitif de validation des candidatures aux partis concernés ou aux candidats retenus et en publie la liste* »<sup>20</sup>.

Dans ce cadre, le déroulé de la procédure de contentieux de la déclaration de candidature est le même qu'en matière de contentieux de l'éligibilité soulevée avant le scrutin. Ainsi, le refus d'enregistrement ou le rejet<sup>21</sup> doit être motivé : « *La décision de rejet est notifiée aux concernés et peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction*

---

<sup>18</sup> Tel qu'issu de la loi 2024-13 du 15 mars 2014 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

<sup>19</sup> Tel qu'issu de la loi 2024-13 du 15 mars 2014 modifiant et complétant la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral

<sup>20</sup> Article 41, alinéas 5, 6, 7 et 8 du Code électoral.

<sup>21</sup> Il est à noter qu'il n'y a plus de différence pratique entre refus d'enregistrement et rejet à cause du délai de grâce de 72 heures que la loi donne à la CENA pour laisser les candidats ou partis régulariser ce qui est régularisable, c'est-à-dire tout sauf l'ordre des candidats sur la liste ou l'identité des candidats eux-mêmes sauf décès ou doublon)

*compétente dans un délai de quarante-huit (48) heures. La juridiction compétente statue sur les recours dans un délai de cinq jours »<sup>22</sup>.*

Enfin, un aspect particulier du contentieux de la déclaration de candidature porte sur **les logos** (couleur, emblème et signe). **L'article 171 du code électoral** règle cette question - à supposer que la question ne soit pas réglée dans le dossier déposé au Ministère de l'intérieur- : *« Si plusieurs listes adoptent la même couleur, le même emblème ou le même signe, la Commission électorale nationale autonome statue dans un délai de huit (08) jours, soit en accordant la priorité du choix à la liste qui a été déposée la première, soit en accordant la couleur ou le signe à la liste qui en est traditionnellement dépositaire. ».*

## **Section 2 : Les contentieux des listes électorales, de la campagne électorale et la régulation du processus électoral, autres contentieux préélectoraux.**

- Liste électorale
- Campagne électorale
- Régulation du processus électoral

### **I- Le contentieux de la liste électorale**

Il comporte une phase administrative et une phase contentieuse.

#### **A- La phase administrative**

Avec la loi N° 2019-43 du 15 novembre portant code électoral en République du Bénin, il est question de réalisation d'une liste électorale informatisée (LEI), *« liste numérique unique, exhaustive et nationale avec photo de tous les citoyens en âge de voter pour toutes les élections organisées dans une même année (...) extraite du registre national (...) résultat d'opérations du recensement administratif à vocation d'identification des personnes physiques (RAVIP) et du traitement automatisé d'informations nominatives, personnelles et biométriques obtenues sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les ambassades et consulats de la République du Bénin »<sup>23</sup>.*

Le contentieux de cette liste est sommairement organisé par le code électoral.

L'article 123 dudit code énonce :

*« En prélude à l'organisation des élections, **les réclamations des citoyens en rectification, inscription et radiation des électeurs** sont formulées par tout citoyen jusqu'au dernier jour de l'affichage devant la personne responsable du registre communal à travers ses agents techniques de la localité. Elles son transcrites sur des formulaires appropriés mis à leur disposition par les agents techniques.*

---

<sup>22</sup> Article 43, alinéa 2 du code électoral.

<sup>23</sup> Article 120 du code électoral.

*Ces réclamations sont transmises sans délai par voie hiérarchique à l'Agence nationale d'identification des personnes qui les examine et procède à leur traitement. (...) ».*

Le législateur a manqué de donner ici des dates précises dans la gestion des réclamations administratives. Mais une approche systémique rendue possible par la lecture de la totalité de la loi permet de retenir que ce contentieux doit se dérouler dans la période se situant dans les 120 jours avant la date des élections législatives qui est la période fixée par le législateur pour l'extraction du registre national de la LEIP (article 120 du code électoral). Dans cet intervalle, la réclamation (administrative) doit avoir été faite au plus tard le dernier des quinze jours *minimums* d'affichage de la LEIP auprès des agents techniques de la personne responsable du registre communal pour transmission à l'ANIP (article 123 du code électoral).

La réclamation faite par le citoyen, si elle est légalement justifiée, doit être prise en compte et ce dernier doit le constater lors de l'affichage de la version corrigée de la liste. Si sa réclamation administrative est restée sans suite au regard de la version corrigée de la liste que le législateur demande de publier pendant quinze autres jours (article 126 du code électoral), alors le citoyen non satisfait peut entrer dans la phase contentieuse.

### **B- La phase contentieuse**

Conformément à la décision **DCC 22-205 du 16 juin 2022**, la Cour constitutionnelle, suppléant au silence du législateur électoral ordinaire en la matière, a décidé qu'« *en ce qui concerne la préparation de l'élection du duo président de la République et vice-président de la République et des élections législatives* », elle est « *juge du contentieux de l'établissement de la liste électorale et, en particulier, de l'inscription des citoyens sur cette liste ; qu'en conséquence, il lui appartient (...) d'examiner les réclamations des citoyens visant l'établissement de la liste électorale en vue de l'organisation des élections visées* ».

C'est donc surtout dans cette seconde période de quinze jours d'affichage de la LEI que les requêtes, authentiquement contentieuses, peuvent être reçues avec succès auprès de la Cour constitutionnelle qui les examinera et leur donnera la suite qu'il convient, le tout, de façon que l'ANIP puisse remettre à la CENA la LEI **au plus tard soixante jours** avant la date du scrutin (article 126 du code électoral).

La Cour accomplit sa mission au regard, notamment, des conditions définies aux *articles 9 à 11 du code électoral* pour être électeur, des précisions apportées par les *articles 122 et 123 du code électoral* en ce qui concerne les demandes de transfert ou changement de centre de vote et celles fixées par *l'article 205 du code électoral* pour l'obtention d'une carte d'électeur aux personnes ne disposant pas d'une pièce d'identification en cours de validité.

Mais le choix de la Cour constitutionnelle béninoise interroge au regard, d'une part, de la liaison désormais faite entre état civil et liste électorale, d'autre part, de la responsabilité donnée à une autorité administrative autre que l'organe de gestion des élections pour générer la liste électorale. **Ce sont ces raisons qui ont fait qu'ailleurs, le contentieux de l'inscription sur les listes électorales ne soit pas confié au juge constitutionnel.** Ce contentieux est considéré, soit comme une question d'état des personnes, donc une question judiciaire dont le contentieux relève du juge judiciaire, soit comme un dossier géré par une autorité administrative dont le contentieux relève du juge administratif.

C'est ainsi qu'**au Sénégal**, l'électeur qui a fait l'objet d'une radiation d'office, dont l'inscription est contestée par l'autorité administrative compétente ou qui est omis sur la liste électorale peut intenter un recours devant le Président du tribunal départemental<sup>24</sup>. **En Côte d'Ivoire**, en cette matière, la réclamation en omission, inscription, radiation, écrite et motivée est adressée à la Commission chargée des élections. La décision de la Commission chargée des élections est susceptible de recours devant le président du tribunal territorialement compétent sans frais, par déclaration au greffe dans le délai de trois jours à compter de son prononcé. La décision du président du tribunal est rendue dans le délai de cinq jours à compter de sa saisine. Elle ne fait l'objet d'aucun recours<sup>25</sup>. **A Madagascar**, en cette même matière, la réclamation se fait d'abord devant la Commission locale électorale de recensement des électeurs (CLRE), et, en cas de non-satisfaction, devant le tribunal de première instance du ressort<sup>26</sup>. **Au Gabon**, les articles 51 et 52 puis 345 à 348 de la loi organique N°001/2025 du 19 janvier 2025 portant code électoral en République Gabonaise règlent la question qui est confiée à l'autorité administrative locale puis au tribunal administratif compétent dans des délais précis.

Il est souhaitable que le législateur béninois comble le silence de la loi sur la question en optant pour un contentieux des listes électorales confié au juge judiciaire dans des délais bien précis.

## **II- Le contentieux de la campagne électorale**

Selon le code électoral, la campagne électorale est « *l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition* »<sup>27</sup>. Elle

---

<sup>24</sup> Article L. 41 du Code électoral sénégalais.

<sup>25</sup> Article 12 du code électoral (ORDONNANCE N° 2020-356 DU 08 AVRIL 2020 PORTANT REVISION DU CODE ELECTORAL)

<sup>26</sup> Voir : La Constitution de la République de Madagascar du 11 décembre 2010 (art. 5), Loi n°2015 – 020 du 19 octobre 2015 qui établit la compétence et les prérogatives de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), la Loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des referendums (art. 2 à 32 et art. 43 à 44).

<sup>27</sup> Article 44 du code électoral

est déclarée ouverte par le président de la CENA, dure quinze jours et s'achève, la veille du scrutin, à zéro heure, soit vingt-quatre heures avant le jour du scrutin.

Dans cette période, les candidats bénéficient d'un accès équitable aux organes de communication audiovisuelle publics et privés. Nul ne doit empêcher son adversaire de faire campagne ou l'intimider. Les manifestations culturelles ou événements publics ou toutes autres manifestations de nature à troubler l'ordre public sont interdites. La campagne électorale est interdite à tous entre 23 heures et sept heures et aux agents publics aux heures et aux lieux de service. Les biens et moyens de l'Etat ne doivent pas servir à faire campagne. La corruption électorale est interdite<sup>28</sup>. Certaines autorités ou personnes sont interdites de faire campagne<sup>29</sup>.

Le contentieux de la campagne électorale relève davantage de deux autres acteurs, la HAAC et le juge pénal.

C'est à la HAAC que le législateur confie le soin de veiller « à l'accès équitable aux médias d'Etat de tous candidats et partis politiques admis à prendre part aux élections »<sup>30</sup>. C'est le juge pénal qui sanctionne les actes de corruption électorale.

On peut donc se demander quel est le sort réservé aux nombreuses irrégularités observées pendant la campagne électorale devant le juge constitutionnel.

Il faut préciser que, si le code électoral et le code pénal sanctionnent pénalement plusieurs actes liés à la corruption et la fraude électorale de sorte que ces infractions relèvent normalement du juge pénal, il n'en reste pas moins qu'il reste possible que pour cause de non-découverte des irrégularités à temps, soit encore, pour cause d'épuisement des délais prévus pour saisir le juge contre de tels actes dans le contentieux des actes préliminaires, des requérants soient amenés à évoquer des irrégularités portant sur des actes préliminaires dans leur recours en annulation du scrutin qui aurait déjà eu lieu.

Une telle situation entraîne la fusion du contentieux des actes préliminaires dans le contentieux des résultats. Il appartiendra alors au juge électoral, d'une part, de vérifier l'existence des irrégularités dénoncées, d'autre part, d'apprécier, si par leur ampleur, lesdites irrégularités sont de nature à fausser les résultats du scrutin. Si oui, la décision d'annulation de l'élection sera prononcée. Sinon, le juge relèvera les irrégularités, mais validera l'élection.

Mais, il reste que le juge le plus efficace contre des irrégularités ou fraudes nées pendant la campagne électorale reste le juge pénal. Non seulement, ses décisions entraînent des sanctions, mais en plus, elles peuvent servir de preuve de la réalité et de l'ampleur des

---

<sup>28</sup> Article 54 du code électoral.

<sup>29</sup> Articles 56 et 58 du code électoral.

<sup>30</sup> Article 57, alinéa 2 du code électoral.

irrégularités ou fraudes de nature à conduire le juge électoral à aller dans le sens de l'annulation partielle ou totale de l'élection.

### **III- La régulation de différents aspects du processus électoral**

La Cour constitutionnelle, a eu, à plusieurs reprises, à invoquer, en matière électorale, l'article 114 de la Constitution qui fait d'elle « *l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ». Elle a ajouté, en 2005, « *qu'en cette qualité, elle a compétence pour prendre toute décision susceptible d'éviter la paralysie du fonctionnement régulier des institutions et des pouvoirs publics* »<sup>31</sup>.

Ce pouvoir est régulièrement utilisé par la Cour constitutionnelle dans la période préparatoire aux élections. Ce fut le cas depuis 2001 (A), et même encore en 2022(B).

#### **A- Dans le cadre de plusieurs scrutins depuis 2001**

A l'issue du premier tour de l'élection présidentielle du 04 mars 2001, les candidats Mathieu KEREKOU et Nicéphore Dieudonné SOGLO sont déclarés, par décision EL-P 01-043 des 12 et 13 mars 2001, respectivement, premier et deuxième. Mais aucun des deux candidats n'ayant obtenu au premier tour la majorité des suffrages, un second tour est nécessaire pour désigner le vainqueur de l'élection. Conformément aux dispositions de la Constitution<sup>32</sup>, la date de ce deuxième tour est fixée au 18 mars 2001. Entre-temps, le candidat Nicéphore Dieudonné SOGLO conteste sans succès les résultats du premier tour auprès de la Cour constitutionnelle et décide, le 16 mars 2001, soit deux jours avant la date normalement fixée pour le second tour, de se retirer du processus électoral. La cour lui donne acte de son désistement et demande à la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation du second tour<sup>33</sup>. Le lendemain, 17 mars 2001, le président de la CENA, se trouvant dans l'impossibilité de respecter les dispositions constitutionnelles qui imposent de faire tenir le second tour de l'élection présidentielle pour le 18 mars 2001, saisit la Cour pour exposer la situation et demander la conduite à tenir. Il explique que le désistement du candidat normalement qualifié pour le deuxième tour, auquel la Cour

---

<sup>31</sup> DCC 05-139 du 17 novembre 2005

<sup>32</sup> L'article 45 de la Constitution dispose :

« Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin. Est déclaré élu au second tour le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés. ».

<sup>33</sup> Décision EL-P 01-051 du 16 mars 2001.

constitutionnelle a donné acte, le 16 mars 2001, « rend caducs les bulletins confectionnés pour les deux premiers candidats ; que le troisième candidat remplacera désormais le second ; que le temps de fabrication , le délai de son acheminement jusqu'au bureau de vote le plus éloigné, ainsi que la nécessité de permettre au troisième candidat de disposer d'un temps de campagne , ne permettent pas d'organiser le second tour demain 18 mars 2001 comme initialement prévu ; que dès lors , la Commission Électorale Nationale se trouve dans un véritable cas de blocage de fonctionnement ».

En réalité, le véritable cas de paralysie dans le fonctionnement d'une institution n'est pas à rechercher au niveau de la CENA qui, quoi qu'embarrassée pouvait continuer à fonctionner – indépendamment de la question de savoir si ces actes seraient conformes à la Constitution ou pas -, mais c'est le fonctionnement du poste à pourvoir de président de la République qui devenait inquiétant. Qu'advierait-il si le mandat du président en exercice s'achevait sans qu'ait été réglé la question de sa succession, sachant que – pour éviter certainement des abus - la Constitution n'a pas retenu qu'il resterait en poste jusqu' à sa réélection ou à son remplacement ? En tout état de cause, le président de la CENA demande à la haute juridiction « en tant qu'organe régulateur du fonctionnement des institutions ... » « d'accorder un délai permettant à la CENA d'accomplir convenablement la mission que la nation lui a confiée. ». La haute juridiction estimant « qu'entre cette date [16 mars 2001] et le 18 mars 2001 la CENA ne peut manifestement pas accomplir toutes les opérations qu'appelle la mise en œuvre des dispositions [constitutionnelles relatives à l'organisation du second tour de l'élection présidentielle]<sup>34</sup> », décide « qu'en conséquence, il y a lieu, en vertu de l'article 114 de la Constitution [ sur les pouvoirs de régulation de la Cour ], d'ordonner le report de la date du second tour du scrutin présidentiel du 18 mars 2001. »<sup>35</sup>.

Dans la pratique, le scrutin a fini par avoir lieu le 22 mars 2001 et a opposé au candidat arrivé en première position, celui arrivé en quatrième position, le candidat arrivé en troisième position ayant lui aussi désisté. Finalement, le candidat arrivé en première position au premier tour a emporté le scrutin<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Article 45 alinéa 1 et 2: « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou de l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin » ;

Article 46: « La convocation des électeurs est faite par décret pris en Conseil des Ministres » ;

Article 47: « Le premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du président en exercice. Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur. »

<sup>35</sup> Décision EL- P 01-053 du 17 mars 2001.

<sup>36</sup> Cour constitutionnelle, Proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 22 mars 2001, 28 mars 2001. ; Cour constitutionnelle, Proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 22 mars 2001, 3 avril 2001.

Des situations semblables ont été notées en 2006<sup>37</sup>, puis en 2011<sup>38</sup>.

En 2005, c'est un imbroglio financier qui a été traité par la Cour constitutionnelle à l'aide de l'article 114 de la Constitution sur ses pouvoirs de régulation. Après avoir convoqué et écouté le ministre des finances qui a confirmé que les moyens financiers n'avaient pas encore été mis à la disposition de la CENA à la date du 17 novembre 2005, la Cour a constaté, par décision DCC 05-139 du 17 novembre 2005, qu'il résulte des faits que « *depuis son installation le 23 septembre 2005, la CENA ne dispose pas encore de moyens financiers pour démarrer ses activités ; (...) le terme du mandat présidentiel en cours étant le 6 avril 2006 à minuit, il urge que le processus électoral se poursuive ; qu'en conséquence, la Cour, organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, demande au gouvernement et à l'Assemblée nationale de prendre en urgence toutes les mesures administratives et législatives nécessaires au déroulement harmonieux du processus électoral pour l'élection du Président de la République en mars 2006, ordonne au gouvernement et spécialement au ministre des Finances et de l'Économie de mettre dans les vingt-quatre (24) heures de la présente décision à la disposition de la CENA une avance substantielle de fonds pour assurer le démarrage immédiat de ses activités, dit et juge que la CENA devra gérer ces fonds conformément aux règles de l'orthodoxie financière* ».

Constatant que, deux semaines après cette décision, le gouvernement n'avait toujours pas débloqué de fonds pour la tenue du scrutin, trois requérants saisissent à nouveau la haute juridiction. Le premier demandait à la Cour de constater le non-respect de sa décision DCC 05-139. Le deuxième a invoqué une série de dispositions constitutionnelles et demande à la Cour de constater que le gouvernement, son chef et le ministre des Finances et de l'Économie les ont violées. Quant au troisième, il a introduit auprès de la Cour un « recours en vue de débloquer le processus électoral ».

La Cour accède à ses différentes demandes. Elle cite d'abord l'article 124, alinéas 2 et 3, de la Constitution aux termes duquel : « ... *Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* ». Se basant sur le prolongement de cette disposition dans la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, notamment l'article 34 alinéas 2, 3 et 4 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, la Cour, par décision DCC 05-145 du 1er décembre 2005, rappelle que ces décisions « ...*doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire* ». Elle en déduit que « *le gouvernement est tenu d'exécuter la Décision DCC 05-139 en mettant une avance substantielle à la disposition de la CENA.* ».

Elle conclut « *qu'en se comportant comme ils l'ont fait, le gouvernement et le ministre des Finances et de l'Économie ont violé par ailleurs l'article 35 de la Constitution aux termes duquel : « Les citoyens*

---

<sup>37</sup> EL-P 06-019 du 16 mars 2006.

<sup>38</sup> EL 11-024 du 4 mars 2011.

*chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun ».*

## **B- En prélude aux législatives de 2023**

En 2022, la Cour constitutionnelle a montré que ces règles ordinaires de gestion du contentieux des candidatures peuvent être atténuées, voire mises entre parenthèses, par les compétences de régulation. Dans la décision **EL 22-004 du 17 novembre 2022** on peut lire que : *« qu'il apparaît qu'en vue de la constitution du dossier de candidature du parti LES DEMOCRATES pour les élections législatives du 08 janvier 2023, plusieurs militants de ce parti ont formulé, le 30 septembre 2022, auprès de la Direction générale des Impôts des demandes de quitus fiscal, pièce constitutive du dossier de candidature ; qu'aux termes de l'article 42 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral « Le Directeur Général des impôts est tenu de délivrer le quitus fiscal à tout candidat à jour du paiement de ses impôts, **dans les quinze (15) jours qui suivent la réception de la demande.** Le refus de délivrance du quitus fiscal est motivé et comporte 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 du paiement » ; que pour des raisons indépendantes de sa volonté, notamment l'encombrement auquel elle a dû faire face, compte tenu du nombre élevé de demandes de quitus fiscal et qui l'ont amené à, non seulement mettre à la disposition des demandeurs une plateforme de demande en ligne, tout en laissant la faculté de faire des demandes physiques, mais également à recruter de manière ponctuelle des agents d'appui, à effectuer des heures supplémentaires et ouvert ses portes pendant les jours non ouvrés, les samedis 8, 15, 22 et 29 octobre, puis le mardi 1<sup>er</sup> novembre 2022, la DGI n'a pu donner de réponses à toutes les demandes de quitus fiscal introduites devant elle dans les délais de quinze (15) jours prévus par la loi, le dispositif mis en place n'ayant permis de traiter toutes les demandes reçues dans les délais légaux ; qu'il en est résulté que des demandes introduites par les militants du parti LES DEMOCRATES, n'ont pu être traitées avant l'ouverture de la réception des dossiers de candidature à la CENA ; que le défaut d'information sur la situation fiscale de ces candidats avant la date de clôture de la réception des dossiers de candidature à la CENA n'a pas permis au parti de constituer efficacement sa liste, étant donné que celui-ci aurait pu, en toute connaissance de cause, choisir, soit de remplacer sur sa liste les personnes qui ne seraient pas à jour vis-à-vis du fisc, condition essentielle pour la délivrance du quitus fiscal, soit de procéder au paiement des montants exigés par l'administration fiscale en vue de l'obtention dans les soixante-douze (72) heures du quitus sollicité conformément à l'article 42 alinéa 2 suscité ; que par suite, après l'étude des dossiers de candidatures par la CENA et l'appel des partis politiques à corriger les insuffisances relevées dans leurs dossiers respectifs conformément aux dispositions de l'article 41 alinéa 5 du code électoral, il s'est révélé qu'à la date fixée pour le dépôt des pièces complémentaires nécessaires à la validité des dossiers, 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 ; Considérant les difficultés auxquelles a dû faire face la DGI, telles que soulignées par elle-même et en vertu, d'une part, de l'adage suivant lequel la prescription ne court pas contre qui n'a pas pu agir*

*et, d'autre part, du rôle de régulation de la Cour constitutionnelle, il convient de juger que doit être pris en compte dans le cadre de l'organisation des élections législatives du 08 janvier 2023, la liste déposée par le mandataire du parti LES DEMOCRATES, le mardi 15 novembre 2022 ; ».*