

### Le financement public des campagnes électorales en RD Congo, le parrainage et la taxe parafiscale comme remède à la pléthore des candidats aux échéances électorales

Makamba Mbalinda, Benjamin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Makamba Mbalinda, B. (2022). Le financement public des campagnes électorales en RD Congo, le parrainage et la taxe parafiscale comme remède à la pléthore des candidats aux échéances électorales. *Mouvements et Enjeux Sociaux*, 122, 65-73. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78805-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

M.E.S., Numéro 122, Avril-Mars 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

ISSN (en ligne) : 2790-3109

ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 9 avril 2022

## LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES ELECTORALES EN RD CONGO, LE PARRAINAGE ET LA TAXE PARAFISCALE COMME REMEDE A LA PLETHORE DES CANDIDATS AUX ECHEANCES ELECTORALES

par

**Benjamin MAKAMBA MBALNDA**

*Chef de Travaux, Faculté de Droit*

*Université de Kinshasa*

### Résumé

*Le présent article est une contribution à la promotion d'un Etat de droit en RDC, il soutient qu'il y ait l'égalité de chances entre les acteurs électoraux (candidats) pendant la campagne électorale.*

*Le constat est que la pratique d'autofinancement a des conséquences sur l'acceptation de la vérité des urnes, surtout lorsque les candidats se dépouillent de leurs biens mobiliers et immobiliers, aux fins de subvenir aux besoins de leurs campagnes électorales.*

*C'est l'une des causes principales des contentieux fondés et non-fondés qui surviennent après la proclamation des résultats.*

*En France, le législateur instaure le parrainage des candidatures, ce qui fort malheureusement vient par exemple de pousser Marine Le Pen à suspendre sa course à l'accession à la magistrature suprême, pour n'avoir pas réunie le nombre de signatures exigées. Ce système permet de filtrer les candidats, pour ne pas dire éviter la pléthore des candidats.*

*En RD Congo, l'étude propose que soit alignées dans la liste des parrains, une frange de la société civile, à l'instar des hauts Magistrats, des Professeurs d'Universités autres que les élus du peuple (les parlementaires), les électeurs du Bâtonnier National de l'ordre des Avocats, ainsi que les conseils des ordres professionnels légalement institués.*

*L'étude mise sur la création d'une caisse, qui sera créditée à partir de la collecte des fonds durant les 5 années du mandat électoral. L'étude propose l'institution d'une taxe parafiscale sur les rémunérations des postes politiques, au cas où, le trésor public ne saurait faire face.*

### Abstract

*In order to promote the rule of law, this Article maintains that there is equality of opportunity between electoral actors (candidates) during the electoral campaign.*

*The article argues that the practice of self-financing has consequences for the acceptance of the truth of the ballot boxes, especially when candidates strip themselves of their movable and immovable property in order to support their electoral campaign. It is also the main cause of well-founded and unfounded litigation after the results were declared.*

*In France, the legislator introduced sponsorship of candidates, which unfortunately led Marine Le Pen to suspend her race for the Supreme Court, for not having collected the required number of signatures. This system allows to filter the candidates, not to mention avoid the plethora of candidates. In DR. Congo, the study proposes that a frank representation of civil society, such as high magistrates, professors of universities other than the elected representatives of the people (parliamentarians), voters of the National Bar Association, members of national orders and legally established corporations, be included in the list of sponsors.*

*Thus, the study focuses on the creation of an electoral campaign fund, which will be carried out during the 5 years of the electoral mandate, of a parafiscal tax on the remuneration of political posts in DR. Congo, in case, the public treasury cannot cope.*

**Mots-clés :** *financement public, campagne électorale, parrainage, taxe parafiscale, échéance électorale.*

### INTRODUCTION

Point n'est besoin de rappeler qu'au stade actuel, les campagnes électorales en République Démocratique du Congo, se déroulent en violation des règles tant internationales, régionales que nationales.

L'on peut citer :

- les articles 21 et 22 de la Déclaration Universelle des droits de L'Homme<sup>232</sup> qui

<sup>232</sup> « 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;  
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ;

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

- prônent respectivement l'égalité des chances pour concourir à la gestion de la chose publique et à l'équilibre économique-social qui ne manque pas de lien avec les dépenses des campagnes électorales ;
- la résolution des Nations Unies de 1988 relative au « renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ... »<sup>233</sup>, reprenant elle-même, les termes de l'article 21.3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme <sup>234</sup> ;
  - le point IV literas 9, 10 et 11 de la Déclaration de Bamako <sup>235</sup>;
  - la Charte Africaine de la Démocratie, des élections, et de la gouvernance<sup>236</sup> en son article 17 ;
  - ainsi que la Constitution Congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour<sup>237</sup>, en ses articles 6.5, 12 et 13.

La question principale de l'étude gravite autour des mesures que doit prendre la RDC pour se conformer aux différents textes sus-évoqués, à l'instar de la France<sup>238</sup>, de la Tunisie<sup>239</sup>, etc. ?

Au vu de ce qui précède, une hypothèse principale a été formulée en ces termes : la RD Congo doit instaurer le financement public *a priori* des campagnes électorales pour tous les candidats.

Pour parvenir à un système équitable et compétitif, un pays doit offrir des conditions égalitaires de concurrence à tout acteur politique en compétition, en vue de garantir le principe de la lutte à armes égales aux candidats, clé de voûte dans les sociétés démocratiques et de tout processus électoral.

En effet, pendant les dernières décennies, on a assisté à une plus forte préoccupation face à l'augmentation du coût des campagnes électorales, qui a abouti aux propositions visant à limiter les dépenses de campagne.

Dans de nombreux pays, des hommes politiques ouverts à une réforme affirment que ceux qui ont accès à des importantes sommes d'argent peuvent prendre le dessus sur une

campagne électorale, tout simplement parce qu'ils ont les moyens de dominer les canaux de communication politique (comme les médias, les affichages publicitaires, les manifestations publiques, etc.), portant ainsi atteinte à l'équité du processus.

L'argument majeur est que, l'absence ou le non-respect des recommandations des instruments internes et internationaux sur le financement public des campagnes électorales constitue une violation manifeste des droits de l'homme, spécialement le principe de l'égalité des chances, consacré par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ne parvient pas à garantir la concurrence égalitaire dans la course au pouvoir.

Pour comprendre la nature et la force de cette dernière, il suffit de jeter un regard au paragraphe 2 du préambule de la Charte des Nations Unies, où les peuples sont résolus à proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des Nations grandes et petites<sup>240</sup>.

Et cette Déclaration fut adoptée à la quasi-unanimité par ses membres réunis à sa troisième session au Palais de Chaillot à Paris, le 10 décembre 1948. Aucun membre ne s'y était opposé, à l'exception de quelques abstentions - principalement les puissances socialistes<sup>241</sup>.

La Déclaration consacre un principe indéniable : « Tous les êtres humains naissent libres égaux en dignité et en droit<sup>242</sup> et la nécessité de sa reconnaissance et de sa protection internationale<sup>243</sup>.

C'est dans cet ordre d'idées que Mampuya Kanunka, estime que la Déclaration exerce une très forte influence morale et politique dans les relations internationales et dans l'évolution du droit international dans la vie des États, tant sur le plan interne, qu'au niveau international<sup>244</sup>.

<sup>233</sup> Yves BEIGBERDER, *Le contrôle international des élections*, éd., Bruylant LGDJ, Bruxelles, 1994, p. 57.

<sup>234</sup> *Idem*.

<sup>235</sup> Organisation Internationale de la Francophonie, La déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, points 9, 10 et 11 sur l'Etat de droit, in *Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACC PUF)*, bulletin n°5.2, Mai 2005, éd., dgcid, Paris, 2005, p7.

<sup>236</sup> la Charte Africaine de la Démocratie, des élections, et de la gouvernance, in *Journal Officiel de la RD Congo*, recueil de textes relatifs au processus électoral tome II, n° spécial du 7 juin 2018; ratifié par la RDC le 20 juillet 1987.

<sup>237</sup> Constitution de la RD Congo Telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la Républiques Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la RD Congo*, Numéro spécial 7 juin 2018.

<sup>238</sup> Le droit français en son chapitre V bis du *code électoral* dans sa partie législative, organise le financement et le plafonnement des dépenses électorales, et ce, pour garantir l'égalité des chances, les éditions des journaux officiels, Paris, 2019, p15.

<sup>239</sup> Décret n° 2014-2761 du 1er Août 2014, fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale et le plafond du financement privé ainsi que le plafond du financement public et ses conditions et procédures, pour les élections législatives de l'année, en son article premier. In site officiel de la Tunisie. Nous allons y revenir.

<sup>240</sup> Charte des Nations Unies, in *Journal Officiel*, n° spécial mai 2001.p. 28..

<sup>241</sup> MAMPUYA K. T. Droit de l'Homme et Droit international Humanitaire, in *séminaire de formation sur le cinquantenaire*, PUK, Kinshasa, p. 32.

<sup>242</sup> *Idem*

<sup>243</sup> *Ibidem*, pp. 37-38.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

## Du point de vue droit interne des Etats

Depuis l'adoption de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme, plusieurs Etats s'y réfèrent dans leurs législations internes.

En effet, presque toutes les Constitutions nationales s'y réfèrent comme source d'inspiration et affirment leur volonté et celle de leurs peuples de se conformer à cet idéal Universel. Presque toutes, également, reprennent dans leur dispositif, au chapitre consacré aux libertés fondamentales, les droits et libertés contenus dans la Déclaration.

En RD Congo, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, consacre suffisamment d'articles (11 à 67) en son titre II, destinés aux droits humains, civils et politiques<sup>245</sup>.

## Sur le plan international

De nombreuses conventions Universelles spécifiques mettent en œuvre l'un ou l'autre aspect particulier de la Déclaration.

Mampuya Kanunka énumère une quarantaine de conventions, Accords et protocoles adoptés directement sous l'égide de l'ONU ou au sein de ses institutions spécialisées (OIT, OMS, FAO et UNESCO notamment), se référant à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme<sup>246</sup>.

Signalons par ailleurs que c'est de là que naîtrait la notion de droit de la première (Droit civil et politique), deuxième (Droit économique, social et culturel), troisième (Droit à la paix, à un environnement sain) et quatrième génération (Droit ...)<sup>247</sup>.

Néanmoins, outre la Déclaration universelle des droits de l'homme, il existe des nombreux pactes internationaux y relatifs, qui constituent aussi un soubassement de cette dissertation<sup>248</sup>.

Ces pactes internationaux qui constituent des instruments Conventionnels ont été élaborés, soit par des comités spéciaux du conseil économique et social, soit par les conférences réunissant des États membres de l'ONU<sup>249</sup>. Parmi lesdits instruments l'on peut citer à titre illustratif :

- le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; et

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ces deux instruments ont un caractère juridique obligatoire et instituent des mécanismes de supervision internationale des droits qu'ils énoncent<sup>250</sup>.

La quête de l'efficacité dans l'application desdits instruments pousse les Etats à respecter leurs engagements internationaux. Et pour garantir le respect desdits engagements, l'ONU a confié au Conseil Economique et Social, la mission de veiller au respect effectif des droits de l'Homme et libertés fondamentales. Pour ce faire, cet organe a reçu mandat statutaire de créer une commission qui serait spécialement chargée de la promotion et la protection des Droits Humains<sup>251</sup>, ladite commission fut effectivement créée à la première session de l'organe, en février 1946<sup>252</sup>.

C'est ainsi que l'un des trois groupes de travail créés par la commission des Droits Humains, à sa deuxième session, était chargé de préparer un projet de mesures d'application des mécanismes de supervision de l'application du Pacte des Droits de l'Homme qui devrait être adopté après la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme pour donner effet à celui-ci<sup>253</sup>.

Après avoir été adoptés par l'Assemblée Générale, les Pactes ainsi que les Protocoles, furent soumis à la signature et à la ratification ou à l'adhésion des Etats. Ces procédures (signatures, ratifications, adhésion) font de ses instruments, des conventions internationales répondant, quant à leurs effets et leur portée, aux statuts et au régime des traités internationaux tels que les organise la convention de Vienne sur le droit des traités<sup>254</sup>.

In fine, ces instruments internationaux sont entrés en vigueur :

- le 3 janvier 1976 pour le Pacte I relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels (PIDESC), soit 3 mois après le 35<sup>e</sup> instrument de ratification<sup>255</sup> ;
- le 23 mars 1976 pour le Pacte II relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)<sup>256</sup> ;

<sup>245</sup> Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, *op.cit.*, pp. 16-27.

<sup>246</sup> Mampuya Kanunka Tshiabu, *op.cit.*, p.36.

<sup>247</sup> Il sied de signaler qu'il s'agit d'une grille de lecture doctrinale du Droit International, comme le souligne Mampuya *idem*.

<sup>248</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, (ratifié par la RDC le 1<sup>er</sup> Novembre 1976) et le pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966) ; ratifié par la RDC le 1<sup>er</sup> novembre 1976.

<sup>249</sup> Résolution 5 du février 1946.

<sup>250</sup> Mazyambo Makengo Kisala, Le système onusien de protection des Droits de l'homme: les mécanismes conventionnels, in Droits de l'Homme et Droit International Humanitaire, *op.cit.*, p.39

<sup>251</sup> Article 68 de la charte, *op.cit.*

<sup>252</sup> Résolution 5 du février 1946.

<sup>253</sup> Nariman (fali S.), « L'universalité des droits de l'Homme, in la revue, (CIS), n°50/1993, p12.

<sup>254</sup> MAMPUYA K. T., *op.cit.*

<sup>255</sup> Article 27

<sup>256</sup> Article 49

- les Protocoles du Pacte II après le 10<sup>e</sup> instrument<sup>257</sup>.

Ils lient les parties (Etats) en vertu du principe « *pacta sunt servanda* »<sup>258</sup>. C'est autant dire que la valeur réelle et la force opératoire des droits de l'homme et des instruments susmentionnés, vont certainement au-delà du critère juridique strict lié à la nature des instruments concernés. Elles sont liées à l'importance et à la place des droits de l'homme dans les préoccupations de la communauté internationale, ainsi qu'au sort du règne du droit dans la pratique des Etats.

Par le caractère contraignant de l'idéal commun de l'humanité exprimant la « conscience universelle » et ainsi par le caractère universel de cet idéal, il est légitime, pense Mampuya K.T., de considérer que les droits de l'homme rentrent dans le « *jus cogens* », le corps des normes impératives du droit international général<sup>259</sup>, auquel personne n'a le droit de déroger.

Lorsque l'on sait que les campagnes électorales exigent des moyens matériels, financiers conséquents et exigent des ressources humaines importantes que les candidats doivent rémunérer ou mieux motiver financièrement, il est nécessaire de penser aux origines du financement pour les candidats face au principe de l'égalité de chances.

Cette étude plaide pour une égalité de chances vraie et respectée pour l'accession à la gestion de l'Etat, au regard de l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme, de la Constitution congolaise en vigueur en son article 12<sup>260</sup> et de la déclaration de Bamako<sup>261</sup>, qui voudrait que le budget public puisse prendre en charge, les dépenses de partis politiques<sup>262</sup>.

Ensuite, elle propose l'instauration de la taxe parafiscale sur les salaires des postes politiques pour financer les campagnes des candidats au cas où le trésor public n'arrivait à y faire face.

Cette recherche analyse les éléments qui concourent de façon pragmatique à l'organisation des élections démocratiques réussies, avec le moins possible de contestations et troubles postélectorales ; lesquelles élections constituent le socle d'un Etat de droit.

En outre, les présents écrits proposent des mécanismes susceptibles de minimiser, à défaut d'éradiquer les violences résultant de l'insatisfaction du souverain primaire, lorsqu'il estime que les résultats des élections ne reflètent nullement son choix, quand bien même que cette question soit secondaire.

Si les pistes de solutions que l'étude propose sont suivies et appliquées, on assistera sans nul doute à l'établissement d'une démocratie plus stable et durable, avec moins de déchirements de la classe politique, mais surtout avec moins de contestations infondées.

Cette recherche suggère ainsi des pistes de solutions pour que les élections en Afrique puissent effectivement constituer la voie légale et légitime vers la démocratie, au lieu d'être une source de conflits comme c'est souvent le cas actuellement.

Il est à noter, que « *si la démocratie n'a pas de prix, au moins elle a un coût* ». Et partant de ce principe, ce travail constitue non seulement un plaidoyer pour le financement en amont des campagnes des élections présidentielles et législatives par le trésor public, mais aussi, met en exergue l'incidence de cette prise en charge financière sur le budget de l'Etat, tout en proposant des mécanismes de gestion transparente et de contrôle efficace.

C'est le cas des vieilles démocraties occidentales, où la problématique de prise en charge des campagnes électorales a été plus ou moins résolue.

L'intérêt de ce travail n'est plus à démontrer lorsque l'on s'imagine les troubles et conflits difficiles à gérer entre les candidats en lice, qui vont même à affecter la vie entre des communautés vivant ensemble. Les élections étant devenues synonymes de conflits et troubles, sources de inimitiés, il est impératif de trouver une solution efficace et durable en proposant des mesures correctives. Si la plupart des travaux réalisés jusqu'à ce jour décrivent comment les contentieux électoraux sont traités par les juges, celui-ci se démarque en proposant que les contentieux soient évités en amont.

Pour y arriver, quelques approches méthodologiques ont été appliquées, notamment

<sup>257</sup> Article 9 du protocole I et 8 du protocole II.

<sup>258</sup> Article 26-27

<sup>259</sup> MAMPUYA K. T., *op.cit.*, p 32.

<sup>260</sup> Article 21 Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et 12 de la constitution congolaise en vigueur, qui consacrent et prônent l'égalité de chance pour accéder à la gestion de la chose publique.

<sup>261</sup> Organisation Internationale de la Francophonie, *déclaration de Bamako du 3 novembre 2000*, p 16.

<sup>262</sup> Idem, la déclaration voudrait que soit impliqué l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'Etat.

l'approche juridique, couplée de l'analytique. Si la première a permis d'interpréter l'application des textes légaux, la seconde quant à elle, a permis d'analyser les différents modes de financement des campagnes électorales et possibilité de réduire la pléthore des partis-regroupements politiques et/ou candidats, en les restituant dans leurs différents contextes.

Le travail comporte deux points. Le premier traite de la taxe comme source de financement des campagnes électorales. Le second analyse le parrainage, le seuil et la sélection des candidats au financement public. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

### **I. De la taxe comme source de financement des campagnes**

Sous la dénomination de parafiscalité, on désignait un certain nombre de prélèvements obligatoires effectués sur les particuliers ou sur les entreprises, afin de financer un ensemble déterminé de prestations spécifiques. Mais la définition précise de l'ensemble de la parafiscalité a toujours été difficile. De nombreux textes sont intervenus pour tenter de lui donner un régime juridique cohérent<sup>263</sup>.

Les avantages qui s'attachent à la parafiscalité se situent sur deux plans. En premier lieu, elle constituerait un instrument commode pour orienter de façon très souple certaines interventions économiques ou sociales ponctuelles. En outre, elle permettait d'associer les professionnels à une opération de redistribution des ressources prélevées sur l'ensemble de la profession.

En France, la parafiscalité recouvre l'ensemble des taxes et des redevances obligatoires qui sont perçues au profit des personnes publiques ou privées autres que l'État, les collectivités locales ou les établissements publics<sup>264</sup>.

En RD Congo, c'est la loi n°13/005 du 11 février 2014 portant régime fiscal, douanier, parafiscal des recettes non fiscales et de change applicables aux conventions de collaboration et aux projets de coopération, qui organise aussi la parafiscalité<sup>265</sup>.

Reprenant la définition de Matona Phemba, qui définit la parafiscalité comme l'ensemble des prélèvements obligatoires institués par voie

autoritaire et perçue au profit, soit d'organismes privés remplissant une mission de service public<sup>266</sup>, le présent article propose que soit prélevé sur la rémunération au profit des acteurs politiques un pourcentage, qui pourra constituer la base des financements des campagnes électorales.

A l'instar de 10% pour les postes du Président de la République, des présidents de toute le deux chambres du parlement et du Premier Ministre, comme première catégorie. En seconde position : les Ministres et les membres de leurs cabinets politiques, les mandataires publics ainsi que leurs membres des cabinets et tout autre Chef d'institutions ayant une connotation politique en raison de 7 % de leurs rémunérations mensuelles.

La récolte et la gestion des dites rémunérations peuvent être confiées à la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD).

Le choix de parafiscalité peut être justifié en ses trois caractéristiques principales<sup>267</sup> :

#### **1.1. Absence de contrepartie individualisée**

La taxe parafiscale ne comporte aucune contrepartie directe immédiate pour le redevable, ni même parfois de contrepartie indirecte ou à terme.

Cet élément est fondamental : il permet de situer les taxes parafiscales plus près de l'impôt que ne les sont la redevance et même la taxe. La personne assujettie au paiement de la taxe se trouve au moins dans la position d'usage virtuel du service. La notion de taxe parafiscale est très largement indépendante de l'idée de service rendu ou à rendre, ce qui accentue son caractère obligatoire.

#### **1.2. Caractère obligatoire**

Il s'agit d'un prélèvement à caractère obligatoire. Ce caractère obligatoire apparaît bien lorsque la taxe parafiscale a une contrepartie au moins indirecte.

Le conseil d'Etat français a jugé ainsi que la circonstance qu'une catégorie d'entreprises entrant dans le champ d'application d'une taxe parafiscale ne bénéficierait pas en fait des activités de l'organisme au profit duquel elle est instituée ne peut avoir pour effet de les dispenser du paiement de cette taxe parafiscale.

<sup>263</sup> Jean-Claude MAITROT, « parafiscalité », Encyclopedia Universalis, consulté le 23 février 2022. URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/parafiscalite>.

<sup>264</sup> La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 sur les régimes parafiscal. Consulté sur internet en février 2022.

<sup>265</sup> Article 1.5, Le « Partenariat public-privé : un mode de financement par lequel la puissance publique fait appel à des prestataires privés, dans le cadre d'une convention

de collaboration pour financer et gérer des projets publics d'infrastructures, de construction d'ouvrages, d'équipement ou tout autre investissement nécessaire au service public sur une longue durée ».

<sup>266</sup> MATONA PHEMBA, *op.cit.* p 13.

<sup>267</sup> *Idem.*

Autre conséquence du caractère obligatoire : l'Etat prête des prérogatives de puissance publique aux organismes bénéficiaires des parafiscales afin d'obliger les para contribuables à payer leur dette. Ce second trait rapproche encore plus la taxe parafiscale de l'impôt.

### 1.3. Organisme bénéficiaire

Une troisième caractéristique de la taxe parafiscale réside dans son affectation et dans la nature juridique de l'organisme bénéficiaire. La taxe parafiscale est nécessairement affectée ; par là, elle se distingue de l'impôt.

Les taxes parafiscales sont perçues soit dans un intérêt économique, soit dans un intérêt social (amélioration du fonctionnement de certains services publics à caractère économique et sociale, de la qualité des prestations, encouragement des actions collectives et restructuration).

La parafiscalité sert parfois à la péréquation pour répondre à un souci, et peut utilement financer les campagnes électorales des pays comme la RD Congo en quête de moyens financiers. Sous d'autres cieux, elle sert à financer l'équipement de certaines entreprises ; à subventionner certaines branches de la production et même à couvrir les frais d'organismes professionnels ou interprofessionnels ou de services d'études techniques. Elle est fixée par les lois, des décrets ou des arrêtés ministériels.

Elle est encaissée, et gérée par des Institutions et des Caisses à caractère public, semi-public ou privé : fonds nationaux divers, caisse de péréquation, chambres de commerce, groupements d'achat et de répartition, etc. La parafiscalité est organisée par une administration touffue<sup>268</sup>.

## II. Du parrainage, du seuil et de la sélection des candidats au financement public

Afin de permettre au trésor public de financer la campagne des candidats indépendants et ceux des partis ou regroupements politiques, il faut des principes clairs pour la bonne sélection, à savoir

pour certains Etats, le parrainage et pour d'autres, le seuil que devrait atteindre les partis ou regroupements politiques. Abordons quelques cas illustratifs.

### 2.1. En droit Français

L'instauration d'un dispositif de présentation dans le cadre d'une élection au suffrage universel direct vise à limiter le nombre de candidats à l'élection présidentielle, afin d'éviter des candidatures fantaisistes ou celles défendant des intérêts purement locaux.

L'objectif est donc clair et légitime : permettre une meilleure lisibilité du scrutin et éviter un éparpillement des voix. A l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que « le principe de la présentation des candidats par certaines catégories de citoyens n'appelle aucune critique<sup>269</sup>.

Mais la loi organique du 18 juin 1976 durcit les seuils requis et impose un minimum de 500 présentations. L'élection présidentielle en 1974 avait connu une augmentation du nombre de candidats, et le Conseil constitutionnel avait indiqué : « La présentation d'un candidat à l'élection du président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l'entourer de toute la solennité nécessaire »<sup>270</sup>.

Cependant, ladite loi organique du 18 juin 1976 pose le principe du parrainage tel qu'on le connaît aujourd'hui<sup>271</sup>. Ce système s'est appliqué depuis 1981 sans interruption. La liste des personnes habilitées à présenter un candidat s'est toutefois étoffée au fur et à mesure de l'évolution institutionnelle et territoriale. La loi organique du 5 février 2001 a ajouté les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) ainsi que les ressortissants français membres du Parlement européen. Désormais, ce sont près de 20 catégories d'élus qui peuvent présenter un candidat à l'élection présidentielle, soit plus de 42 000 personnes (nombre tenant compte du cumul des mandats)<sup>272</sup>.

<sup>268</sup> Le Monde, publié le 02 mai 1950, consulté par internet en février 2022.

<sup>269</sup> Dans la rédaction initiale de la Constitution du 4 octobre 1958, le président de la République était élu par un collège électoral restreint d'environ 80 000 grands électeurs (députés, sénateurs, conseillers généraux, membres des assemblées des territoires d'outre-mer, représentants élus des conseils municipaux) et devait obtenir le soutien de 50 membres dudit collège. En 1962, le nombre de soutiens passe à 100 avec l'instauration du suffrage universel. Le cercle des présentateurs regroupe alors les députés, les sénateurs, les membres du Conseil économique et social, les conseillers

généraux et les maires provenant d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer différents. La publication du nom des présentateurs n'était alors pas envisagée.

<sup>270</sup> Conseil Constitutionnel, Décis. N° 74--33 PDR du 24 mai 1974, Rec. Cons. Const., 1974, p. 57

<sup>271</sup> J.-C. Colliard, « Les parrainages à l'élection présidentielle », Les Nouveaux Cahiers du

Conseil constitutionnel, 2012, p. 13.

<sup>272</sup> Sandrine Pina, parrainages et élection présidentielle : le statu quo, in « Revue française de droit constitutionnel » Presses Universitaires de France, 2013/4 n° 96 | pp. 941 à 950.

Si le nombre d'élus habilités semble considérable, il faut relever toutefois deux difficultés. La première découle du fait qu'un élu ne peut présenter qu'un seul candidat.

Quant aux modalités techniques de recueil des parrainages, celles-ci sont strictement définies. La période de recueil des présentations débute avec la publication au Journal officiel du décret de convocation et s'achève au sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin. Il appartient ensuite aux services du Conseil constitutionnel de vérifier l'ensemble des présentations et notamment si le présentateur détient un mandat en cours de validité, s'il présente bien un seul candidat au titre d'un seul de ses mandats ou encore si le sceau municipal ou la signature figure sur le formulaire<sup>273</sup>.

De tout ce qui précède, il faut signaler que la mise en place d'un filtre à la candidature reste essentielle. Ainsi, certains auteurs, comme Jacques Robert, propose la révision à la hausse du seuil des parrainages. En effet, déjà en 2006, Jacques Robert préconisait de doubler les parrainages et d'exiger que les présentateurs proviennent d'au moins 50 départements<sup>274</sup>.

## 2.2. En droit béninois

Pour être candidat à la présidentielle de 2021 au Bénin, il fallait avoir le parrainage de seize députés ou maires. Une loi d'exclusion, selon la société civile et les partis de l'opposition, qui ont appelé le gouvernement à la retirer.

Dans l'histoire constitutionnelle et politique du Bénin, le parrainage est une innovation qui trouve sa source dans la version modifiée de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019. L'article 44 in fine dispose que le candidat à l'élection présidentielle doit être « parrainé par des élus dans les conditions et suivant les modalités fixées par la loi ». Pour s'y accommoder, la loi 2019-43 portant Code électoral apporte des précisions relatives au seuil à atteindre pour valider sa candidature et à la qualité du parrain.

Le nombre d'élus-parrains est fixé par le Code électoral. L'article 132 de la loi 2019-43 dispose que : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de

président de la République ou de vice-président de la République s'il (...) est dûment parrainé par un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires »<sup>275</sup>.

Il découle de ces dispositions que le seuil à atteindre pour être candidat aux élections présidentielles est d'au moins 10% d'accords de parrainage de l'ensemble des députés et/ou des maires du Bénin. Il s'agit non d'un collège électoral mais d'un collège de parrainage qui procède de la combinaison des élus nationaux et locaux. L'emploi de l'expression « et/ou » implique que les 10% peuvent être obtenus soit uniquement des maires, soit uniquement des députés, soit des maires et des députés<sup>276</sup>.

Suivant la configuration institutionnelle actuelle, on dénombre 160 parrains au total, soit 77 maires et 83 députés. Le tableau de parrainage se décline comme suit :

- soit par 16 députés ;
- soit par 16 maires ;
- soit une combinaison de 16 élus (députés et maires).

## 2.3. En droit sénégalais

Toute candidature à une élection, présentée par un parti politique légalement constitué, par une coalition de partis politiques légalement constituée ou une entité regroupant des personnes indépendantes est astreinte au parrainage par une liste d'électeurs. Les modalités d'organisation de la collecte de signatures sont déterminées par le Code électoral<sup>277</sup>.

La loi de 2018 porte atteinte au principe du pluralisme politique, lui aussi garanti par le protocole de la CEDEAO, selon lequel les partis politiques doivent pouvoir participer aux élections sans entrave ni discrimination, tout en garantissant la liberté d'opposition.

Or, à la date de la dernière présidentielle, en février 2019, plus de 300 partis étaient officiellement reconnus au Sénégal. À l'époque, il y avait 6,5 millions de personnes enregistrées sur le fichier électoral, tandis que le minimum de parrains requis pour chaque candidature était de

<sup>273</sup> Discours de J.-L. Debré au Conseil constitutionnel du 19 mars 2012, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. Site consulté en février 2013, consulté le 19 février 2022.

<sup>274</sup> J. Robert, « La candidature présidentielle », RDP, 1er janvier 2006, n° 1, pp. 3-6.

<sup>275</sup> L'article 132 de la loi 2019-43 dispose : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République s'il (...) est dûment parrainé par un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires ».

<sup>276</sup> Jean-Marc Governatori, président de l'Alliance écologiste indépendante présente ça comme une autre forme de verrouillage!", s'empare également, qui dénonçait lors de la précédente campagne le système "corrompu des parrainages", au point de se mettre en grève de la faim. "Le candidat serait plus libre s'il allait démarcher les citoyens", explique l'écologiste, qui n'avait pas non plus réussi à se présenter en 2012. Lire aussi la loi Loi N°2018-12 du 04/07/2018 portant révision du code électoral Sénégalais ; annoté par Nadia Nata analyse du parrainage dans la politique béninoise du décembre 2019.

<sup>277</sup> lois et décrets Loi n° 2018-22 du 04 juillet 2018 portant révision du Code électoral, article L 47.



53 487. Le système excluait de facto près des deux tiers des partis légalement constitués, puisqu'il aurait fallu plus de 16 millions d'électeurs inscrits pour remplir les conditions fixées par cette loi. Il s'agit donc d'une atteinte au principe du pluralisme démocratique.

Ainsi, la Cour Constitutionnelle Sénégalaise a jugé comme dangereux, le système de parrainage institué à cet effet. D'abord, en ce qu'il viole le secret du vote dans la mesure où un électeur ne peut parrainer qu'un seul candidat, tout en déclarant ce parrainage. Le danger réside dans le fait que cela pourrait exposer à des représailles ces électeurs dont on peut déduire leur appartenance politique<sup>278</sup>.

#### 2.4. Du seuil électoral en RD Congo

La loi sur l'organisation des scrutins aux articles 118 et 119, instaure le système du seuil à obtenir par les partis – regroupements politiques et candidats indépendants. Conformément à l'article 118.2, « un seuil de représentativité de 1% du nombre total de suffrage valablement exprimé est déterminé au niveau national<sup>279</sup>.

Toutefois, l'exception est accordée au candidat qui, malgré les partis n'a pas réalisé le seuil, et obtient de lui-même dans une circonscription, la moitié de suffrages valablement exprimé<sup>280</sup>. Selon la loi pré-rappelée, seules les listes des partis et regroupements politiques ou des indépendants ayant atteint ou dépassé ce seuil national de 1 % sont admis à 'attribution des sièges<sup>281</sup>.

Une opinion était contre l'instauration du seuil, relevant que le seuil électoral créerait une discrimination injustifiée entre les petits partis et les grands partis. Dans leurs motivations, alors que la représentation proportionnelle s'applique intégralement aux grands partis, les petits partis, eux, se voient privés du système proportionnel, et donc de toute représentation.

Les détracteurs de la réforme, invoquent une violation du principe d'égalité entre citoyens, garanti par les articles 6 et 8 de la Constitution<sup>282</sup>. Selon eux, le seuil établirait « une discrimination injustifiée et disproportionnée entre électeurs selon qu'ils votent pour des petits ou des grands partis, alors que les voix des électeurs des grands partis sont comptabilisées, celles des électeurs des

petits partis seraient perdues en raison d'une mesure artificielle<sup>283</sup>, à savoir le seuil légal de 1 %.

C'est plutôt l'intérêt électoral qui semble avoir principalement guidé le choix des acteurs politiques. Alors que les grands partis, pour la plupart favorables au seuil, cherchaient à récolter un maximum de sièges, les petites formations, défavorables au seuil, luttèrent pour ne pas disparaître de la scène parlementaire. Mais la vraie raison peut être liée aux moyens tant pour imprimer les bulletins, demain pourra être pour le financement public.

## CONCLUSION

Cette étude consacrée au plaidoyer sur l'égalité de chances pour l'accessibilité à la gestion de la chose publique, insiste sur le financement à priori des campagnes électorales des candidats, afin de respecter le principe sacro-saint de l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme relatif à l'égalité de chances et des articles 12 et 13 de la Constitution de la R D Congo.

En France, le législateur instaure le parrainage des candidatures, ce qui fort malheureusement vient par exemple de pousser Marine Le Pen à suspendre sa course à l'accession à la magistrature suprême, pour n'avoir pas réunie le nombre de signatures exigées. Ce système permet à filtrer les candidatures, pour ne pas dire éviter la pléthore des candidats. En RD Congo, l'étude propose que soit alignée dans la liste des parrains, une frange de la société civile, à l'instar des hauts Magistrats, des Professeurs d'Université autres que les élus des peuples (les parlementaires), les électeurs du Bâtonnier National de l'ordre des Avocats, les membres des ordres professionnels légalement institués.

Il est ainsi supposé que le financement effectif à priori des campagnes électorales des candidats, la mise en place de certains mécanismes d'accompagnement de ce financement, notamment par l'ouverture des comptes de campagnes

<sup>278</sup> Le Conseil constitutionnel sénégalais a rejeté 19 des 27 dossiers de parrainage déposés en vue de la présidentielle de 2019. L'opposition y voit une volonté d'éliminer les challengers qui devaient faire face au président sortant,

<sup>279</sup> Pour s'en convaincre lire l'article 118 de la loi n° 06/006 du 9 mars 2006, telle que modifiée, *op.cit.*

<sup>280</sup> *Idem*, article 118 point 3,

<sup>281</sup> *Ibidem*, article 118 point 4.

<sup>282</sup> Articles 6 et de la Constitution congolaise du 18 février telle que modifiée à ce jour, *op.cit.*

<sup>283</sup> F. DELPÉRÉE, « Actualités électorales », *Journal des tribunaux*, n° 6088, 2 mars 2003, p. 183.

électorales par chaque candidat et surtout le contrôle à posteriori des dépenses déjà plafonnées, sont des mesures pouvant contribuer efficacement aux multiples conséquences du système actuel.

L'étude mise sur la création d'une caisse, qui sera créditée à partir de la collecte des fonds durant les 5 années du mandat électoral. L'étude propose l'institution d'une taxe parafiscale sur les rémunérations des postes politiques, au cas où, le trésor public ne saurait y faire face.

## BIBLIOGRAPHIE

- Constitution de la RD Congo Telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in Journal Officiel de la RD Congo, Numéro spécial 7 juin 2018.
- Charte des Nations Unies, in Journal Officiel, n° spécial mai 2001.
- Organisation Internationale de la Francophonie, La déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, points 9, 10 et 11 sur l'Etat de droit, in Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACC PUF), bulletin n°5.2, Mai 2005, éd., dgcid, Paris, 2005.
- La Charte Africaine de la Démocratie, des élections, et de la gouvernance, in Journal Officiel de la RD Congo, recueil de textes relatifs au processus électoral tome II, n° spécial du 7 juin 2018; ratifié par la RDC le 20 juillet 1987.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, (ratifié par la RDC le 1er Novembre 1976) et le pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966) ; ratifié par la DRC le 1er novembre 1976.
- Organisation Internationale de la Francophonie, déclaration de Bamako du 3 novembre 2000.
- MAITROT Jean-Claude, « parafiscalité », Encyclopedia Universalis, consulté le 23 février 2022. URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/parafiscalite>.
- Mazyambo Makengo Kisala, Le système onusien de protection des Droits de l'homme: les mécanismes conventuels, in Droits de l'Homme et Droit International Humanitaire, PUK, Kinshasa, 1998.
- MAMPUYA K. T. Droit de l'Homme et Droit international Humanitaire, in séminaire de l'homme: les mécanismes conventuels, in Droits de l'Homme et Droit International Humanitaire, PUK, Kinshasa, 1998.
- Le Monde, publié le 02 mai 1950, consulté par internet en février 2022.
- Conseil Constitutionnel, Décis. N° 74--33 PDR du 24 mai 1974, Rec. Cons. Const., 1974.
- Colliard J.-C., « Les parrainages à l'élection présidentielle », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2012.
- BEIGBERDER Yves, Le contrôle international des élections, éd., Bruylant LGDJ, Bruxelles, 1994.
- Pina Sandrine, parrainages et élection présidentielle : le statu quo, in « Revue française de droit constitutionnel » Presses Universitaires de France, 2013/4 n° 96 | pp. 941 à 950.
- Debré J.-L., Conseil constitutionnel du 19 mars 2012, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. Site consulté en février 2013, consulté le 19 février 2022.
- Robert J., « La candidature présidentielle », RDP, 1er janvier 2006, n° 1.
- Loi N°2018-12 du 04/07/2018 portant révision du code électoral Sénégalais ; annoté par Nadia Nata analyse du parrainage dans la politique béninoise du décembre 2019.
- DELPÉRÉE F., « Actualités électorales », Journal des tribunaux, n° 6088, 2 mars 2003.

