

# RCC

REVUE

# CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

DE L'ÉTAT DE DROIT DE LA DÉMOCRATIE ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE

## ÉDITORIAL

### COLLOQUE ORGANISÉ PAR LA HAUTE COUR DE JUSTICE

« Responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif devant les juridictions nationales en Afrique francophone » (Page 7)

### RAPPORT GÉNÉRAL

Kossivi HOUNAKE, Agrégé des Facultés de Droit Université de Lomé (Togo) (Page 9)

« La reddition de compte civile et pénale des exécutifs : mythe ou réalité »

Dandi GNAMOU Agrégée des facultés de droit Professeure Titulaire Université d'Abomey-Calavi (Bénin) (Page 31)

« L'impossible distinction entre responsabilité pénale et responsabilité politique »

Julien Boudon Professeur de droit public à l'Université Paris-Saclay Doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique de Reims (Page 53)

« Juger pénalement les ministres. Variété des mécanismes de responsabilité et relativité des processus de dépolitisation »

Mathieu DISANT Agrégé des Facultés de droit Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Page 65)

« La responsabilité pénale du Président de la République dans les États d'Afrique noire francophone ». Cyrille MONEMBOU† Agrégé des Facultés de Droit Université de Yaoundé II (Cameroun) (Page 83)

« Le financement des Hautes Cours de Justice en Afrique francophone »

Dario DEGBOE Docteur en droit public (Page 111)

« Les droits fondamentaux de procédure devant les hautes cours de justice en Afrique francophone » Djibrilina OUEDRAOGO, Agrégé de droit public, Université ! Thomas Sankara (Burkina Faso) (Page 127)

« Les privilèges de juridiction des membres de l'Exécutif se justifient-ils dans les démocraties contemporaines ? »

Pr Oumarou NAREY Agrégé des Facultés de droit Professeur titulaire de droit public / Université Abdou Moumouni de Niamey (Niger) (Page 179)

« Regards croisés sur les mécanismes de responsabilités civile et pénale des membres de l'Exécutif, le point de vue de l'historien »

Bellarmin C. CODO... (Page 197)

« Regards croisés sur les mécanismes de responsabilités civile et pénale des membres de l'Exécutif, le point de vue du politiste »

Hygin Kakaï. Agrégé de Science politique / Université d'Abomey-Calavi (Bénin) (Page 207)

« La responsabilité pénale des membres de l'Exécutif devant le droit international »

Arsène-Joël ADELOUÏ Agrégé des facultés de droit Université d'Abomey - Calavi (BENIN) (Page 215)

« Regards croisés sur les mécanismes de responsabilités civile et pénale des membres de l'Exécutif, le point de vue du privatiste »

Eric DEWEDI Agrégé de Droit privé Université de Parakou (Bénin) (Page 235)

### TRIBUNE LIBRE

«Vacance de la présidence de la transition et exercice de l'intérim : Commentaire élaboré de l'Arrêt du 28 mai 2021 de la Cour Constitutionnelle du Mali »

Ravel Benny DJIELON MOUTCHEU Consultant indépendant Juriste spécialisé en droit et contentieux de droit public Doctorant en droit public option droit international et communautaire à l'Université de Dschang (Page 245)

RAPPORTS DE LA GESTION DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DU 11 AVRIL 2021 PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE (Page 275)

TÉMOIGNAGE SUR MADAME E. POGNON (317)

2021 N° 6 / SEMESTRIEL



COUR CONSTITUTIONNELLE

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN  
**COUR CONSTITUTIONNELLE**

REVUE  
**RCC** **CONSTITUTION ET  
CONSOLIDATION**  
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET  
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



Actes du colloque ;  
Tribune libre ;  
Rapport de la gestion de l'élection présidentielle  
du 11 Avril 2021 ;  
Témoignage sur Madame Elisabeth POGNON.

*2021 N° 6 / Semestriel*

---

**Copyright :** Cour Constitutionnelle du Bénin

**Mise en page et impression**

*La Montagne D'Hebron*

00229 96 09 68 38 / 00229 95 35 40 73

*rafioulawani1@gmail.com*

*ABOMEY - Bénin*

**ISSN :** 1840-9687

**Dépot légal :** n° 11573 du 30 décembre 2020

3<sup>ème</sup> trimestre Bibliothèque Nationale

**Distribution :** 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.  
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins  
en République du Bénin)

**« La reddition de compte civile et pénale  
des exécutifs : mythe ou réalité »**

**Dandi GNAMOU**

*Agrégée des facultés de droit*

*Professeure Titulaire*

*Université d'Abomey-Calavi (Bénin)*

**I. Une réalité juridiquement formalisée**

**A. La création d'une institution en charge de la reddition civile et pénale**

**B. Les règles de mises en jeu de la responsabilité des exécutifs**

**II. Une réalité concrètement évanescence**

**A. Introuvable responsabilité du chef d'État africain ?**

**B. L'absence de procès devant la HCJ**

Dans son *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique en 1784*, Kant a écrit que « l'homme est un animal qui, quand il vit avec d'autres de son espèce a besoin d'un maître. Car il abuse à coup sûr de sa liberté à l'égard de ses semblables ; ... Il a donc besoin d'un maître, qui brise sa volonté personnelle et la force à obéir à une volonté universellement reconnue, de sorte que chacun puisse être libre. Mais d'où sortira-t-il ce maître ? Nulle part ailleurs que dans l'espèce humaine. Mais ce maître est de la même façon un animal qui a besoin d'un maître. ... Mais le chef suprême doit être juste en lui-même et être pourtant un homme. C'est pourquoi cette tâche est la plus difficile de toutes, et même sa solution parfaite impossible ».

Au nom de la transcendance divine<sup>1</sup>, le monarque a longtemps été considéré comme intouchable. Les conditions horribles de la mise à mort de Ravailac, assassin de Henri IV, ou Damiens, écartelé en place de Grève pour avoir attenté à la vie de Louis XV, devait édifier le peuple, pour que soit inscrit dans les esprits l'idée qu'il ne pouvait être porté atteinte à la personne du roi. Ce dernier ne devait ni être accusé, poursuivi et condamné. Ce caractère sacré du chef de l'État, monarque absolu, excluait que l'on puisse mettre en cause sa responsabilité. C'est ce bénéfice de l'irresponsabilité du monarque qui s'est étendue au Président de la République et aux membres de l'Exécutif.

En se libérant de la transcendance divine et dans la construction de l'État de droit, la sacralité des institutions et ceux qui assument les fonctions qui symbolisent ces institutions, ne peuvent ignorer le principe d'égalité et continuer à s'accommoder des privilèges liés à la royauté. Cette situation dans un État de droit frise l'impunité.

---

1 [http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r3116.asp#P107\\_9017](http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r3116.asp#P107_9017)

Une impunité d'autant plus inacceptable que le citoyen ne comprend pas pourquoi lorsqu'un ministre commet une infraction, il ne voit pas sa responsabilité engagée alors que pour n'importe quel autre citoyen, une telle situation lui vaudrait un renvoi devant un tribunal correctionnel.

La fonction, justifie-t-elle le régime spécial des exécutifs ? Et dans le cas où l'on reconnaîtrait la possibilité de mettre en jeu la responsabilité des membres de l'Exécutif comment s'assurer que l'intervention de l'autorité judiciaire ne serait pas excessive et donc en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs au cœur de toute organisation politique des États modernes ? Le risque d'immixtion de l'autorité judiciaire dans l'Exécutif est-il suffisant pour que les membres de l'exécutif n'aient pas à rendre des comptes ? Le principe de protection juridique nécessaire pour que les gouvernants ne soient pas harcelés en permanence par des plaintes et redoutent des recours intempestifs afin d'exercer avec sérénité leurs fonctions doit-il céder devant l'égalité de tous devant la loi ?

« L'une des pierres angulaires du mandat et du processus démocratique est la nécessité pour les représentants élus de se soumettre à un contrôle de responsabilité ».

La reddition des comptes est donc consubstantielle à la notion de responsabilité.

La reddition des comptes en langage familier ne consiste pas nécessairement à produire une comptabilité, c'est « être comptable » d'une action pour autrui et lui en faire un rapport écrit ou oral.

Elle est la procédure consistant pour celui qui a géré les intérêts d'autrui, à présenter à celui auquel il est dû, l'état détaillé de ce qu'il a reçu ou dépensé, dans le but d'arriver à la fixation du reliquat.

L'obligation de rendre les comptes est mieux appréhendée en anglais par « l'accountability »<sup>2</sup>, (ou obligation de rendre des comptes), qui désigne dans la philosophie du vivre ensemble, un impératif de justification de sa conduite. Cette obligation de rendre des comptes couvre des champs multiples : politique, économique, social, environnemental, éthique.

En droit civil, c'est le contrat de mandat qui rend compte de l'obligation de reddition des comptes. Le contrat de mandat est en effet un contrat encadré par le Code Civil qui renferme une obligation de reddition des comptes en vertu de laquelle, le mandataire doit, outre l'exécution de la mission confiée, rendre compte de sa gestion auprès du mandant. Penser à la reddition des comptes, c'est entrevoir comment, dans l'exercice de son mandat, le mandataire rend compte de sa gestion, répond de cette gestion.

Sur le terrain du contrôle de responsabilité, la reddition des comptes sur les plans civil et pénal reviendrait à ce que le mandataire puisse répondre des actes dans l'exercice de son mandat. La responsabilité civile met en avant les droits de la victime et l'obligation de réparation du préjudice qu'elle a subi, là où la responsabilité pénale saisit le sujet responsable du trouble social pour le punir au nom de la collectivité. Ainsi, l'action civile est ouverte à l'initiative de la victime, celle dont le droit subjectif a été atteint, alors que l'action pénale est ouverte par le ministère public qui requiert une peine

---

2 Concept ancien apparue chez les anglo-saxons au XIII<sup>e</sup> siècle (Seidman, 2005).

pour sanctionner l'intention ou la volonté de nuire dans l'intérêt de la collectivité.

Ce n'est pas la dimension politique de la responsabilité qui intéresse, mais la responsabilité « juridique », appréciée objectivement, en fonction d'éventuelles violations de règles de droit (violation de la Constitution ou de la loi, infractions pénales...) pendant l'exercice de la fonction, et, qui ressortit, en principe, de compétence d'un organe juridictionnel (juge ordinaire, pénal par exemple, ou spécial, comme la Cour constitutionnelle) qui appelle notre attention.

Sur le plan civil, si l'Exécutif a lésé ses mandants, sa responsabilité doit être engagée afin qu'il procède à la réparation des préjudices causés aux mandants. Sur le plan pénal, c'est le mandataire qui est puni pour le trouble social dont il serait l'auteur.

Envisager la reddition des comptes en lieu et place de la responsabilité apparaît dès lors réduire le champ de l'étude.

**D'abord**, dans nos régimes présidentiels, c'est le Président de la République qui tire sa légitimité des citoyens qui l'ont élu. Le premier à qui les membres de l'Exécutif doivent rendre des comptes, c'est donc le Président de la République, ce qui explique son pouvoir discrétionnaire de nomination et de licenciement des ministres<sup>3</sup>.

Les membres de l'exécutif, dans l'exercice de leurs mandats reçus du Président de la République, peuvent voir leur responsabilité engagée tant sur le plan civil pour les atteintes causées aux droits subjectifs et pour les actes délictueux et criminels qu'ils ont posés.

---

3 Article 54 alinéa 6 de la Constitution.

Il ne s'agit donc pas de s'intéresser aux actes civils ou pénaux commis en dehors de l'exercice des fonctions des membres de l'exécutif, qui certes relèvent de leur responsabilité, mais ne sont pas mis en avant parce que n'entrant pas dans l'obligation de reddition des comptes. La mise en jeu de cette responsabilité est prévue à l'alinéa 2 de l'article 136 de la Constitution et relève de la compétence des juridictions de droit commun.

La reddition des comptes ici ne concernerait donc pas la situation de Komi Koutche dont la responsabilité a été mise en cause non en tant que ministre dans l'exercice de ses fonctions mais pour des faits commis dans ses fonctions de Directeur général du Fonds National de la Microfinance ; pas plus le cas de Valentin Djenontin condamné par défaut, le 22 novembre 2019 par la 3<sup>ème</sup> Chambre correctionnelle des citations directes du TPI de Cotonou dans une l'affaire de « complicité de vol, complicité de violence de correspondance, complicité de violation de secret professionnel, atteinte de secret de correspondance sur internet et divulgation de document administratif ». Il aurait diffusé via les réseaux sociaux les 22 et 23 septembre 2018, un courrier administratif confidentiel (lettre n°977/MJL/SP-C) envoyé à la CRIET par le ministère de la Justice.

Ensuite, pour le Président de la République devoir rendre compte de sa gestion sur le plan civil et pénal se heurte au principe d'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, donc es qualités. Le régime de sa responsabilité avant et après son mandat, serait hors du domaine sous étude puisqu'il ne rend des comptes que pour la mission qui lui a été confiée.

Parler de reddition des comptes ne concernerait donc pas, l'affaire du domaine sis au lot 1686A du lotissement de AMAWIGNON, zone 10 faisant partie de la réserve administrative de la mairie de Parakou qui a été cédée sans autorisation préalable de la Cour Constitutionnelle au Président Yayi Boni, Président de la République au moment de la cession, mais qui est relative à une question purement privée, sans aucun lien avec sa qualité ou l'exercice de sa fonction de Président de la République et engagée à la fin de son mandat.

Enfin, la Constitution du 11 décembre 1990, institue la Haute Cour de justice comme la juridiction nationale exclusivement compétente pour la reddition des comptes des membres du Gouvernement et leur chef, ce qui écarte du coup l'extension de la réflexion aux autres juridictions qu'elles soient spéciales ou de droit commun. Ces dernières vont connaître uniquement des infractions qui placent les gouvernants dans leur situation de « citoyen commun », donc en déconnexion avec leur obligation de nous rendre des comptes. C'est donc finalement de l'obligation de rendre des comptes pour les actes effectués en tant que Gouvernants, donc la responsabilité civile et pénale dans ou à l'occasion de l'exercice des fonctions dont il s'agit. Cette question de la responsabilité est essentielle, fondamentale en droit constitutionnel.

Et dans le cadre de sa constitution, par son pacte social, le peuple béninois réaffirme sa détermination à lutter contre toute forme d'impunité et à faire de l'égalité de tous devant la loi, un principe sacro-saint de la nouvelle société béninoise, consacrant au demeurant, la procédure de reddition de compte en matière pénale et civile du

Président de la République et des membres du Gouvernement. Selon les termes de l'article 35 de la Constitution « Les citoyens 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 » et depuis 2006, la charte de fonctionnement du Gouvernement prévoit 10 valeurs cardinales que doivent respecter les ministres dont celle de la reddition de comptes.

Évoquer la reddition des comptes sur les plans civil et pénal en se demandant si c'est un mythe, c'est-à-dire une construction imaginaire ; ou une réalité, quelque chose qui est réelle, qui existe effectivement, revient à constater au regard de notre cadre constitutionnel, institutionnel et de sa mise en œuvre que la reddition des comptes du Président de la République est un mythe qui persiste, tandis que celles des membres du gouvernement devient une réalité.

La reddition des comptes des exécutifs fait l'objet d'une perception biaisée parce que l'on estime que l'immunité met à l'abri de toute poursuite juridictionnelle les membres de l'exécutif et que même dans les cas où cette immunité est levée, on n'a pas encore abouti à la condamnation d'un membre de l'exécutif parce que la Haute Cour de justice n'a jamais été formellement saisie.

Mais dans le fond, peut-on se satisfaire de la thèse du mythe dans un contexte africain francophone où nous avons constitutionnellement mis en place des juridictions spéciales et un arsenal juridique pour mettre en jeu la responsabilité de nos dirigeants ? Parce que nous n'aurions pas encore procédé à la mise en jeu de la responsabilité

civile ou pénale d'un de nos Présidents ou parce que la Haute Cour de justice n'aurait pas organisé formellement un procès de l'un d'entre eux, pouvons-nous soutenir que la reddition des comptes est un mythe ?

La reddition des comptes sur le plan pénal et civil des membres des exécutifs n'est pas, à tout le moins juridiquement, du domaine de la construction imaginaire puisque le cadre juridique et l'institution en charge de cette reddition existe. C'est la raison principale pour laquelle je soutiendrai ici, peut-être à contrecourant, que la reddition des comptes des membres des exécutifs est une réalité.

Mais avant de développer les deux branches de ma réflexion, je veux m'acquitter d'un agréable devoir.

### **Remerciements à la**

- Présidente de la HCJ, et aux membres de la HCJ notamment le Premier Président,
- au Procureur général près la Haute Cour de justice qui se trouve être le PCA,
- au Président de l'ASCAP, Professeur SALAMI, cher ami,
- au Président du Comité d'organisation, M. Razaki AMOUDA ISSIFOU et aux membres du Comité d'organisation qui m'ont fait l'honneur de m'inviter à partager avec vous mes réflexions doctrinales à l'occasion de cette session inaugurale.

La position que je veux défendre, challenger avec vous sur la reddition des comptes pénal et civile des exécutifs est de dire que

cette reddition est une réalité. Une réalité toute particulière et aux accents nuancés. C'est d'abord une réalité puisque juridiquement formalisée, mais une réalité qui sur le plan de sa concrétisation est évanescence.

## **I. Une réalité juridiquement formalisée**

Le juriste ne peut dans une approche formaliste, à tout le moins, faire sembler d'ignorer que son ordre juridique comporte des dispositions précises sur la mise en jeu de la responsabilité des membres des exécutifs (B), pas plus qu'il ne peut ignorer qu'une institution juridictionnelle spéciale a été formellement mise en place et opérationnalisée (A) pour, à tout moment, mettre en jeu la responsabilité de ces exécutifs.

### **A. La création d'une institution en charge de la reddition civile et pénale**

La plupart des états francophones ont institué et mis en place des juridictions spéciales chargées de la mise en jeu de la responsabilité des exécutifs.

Ainsi, presque toutes les Constitutions des pays d'Afrique francophone ont institué des Hautes Cours de Justice (voir article 137 de la constitution burkinabé du 2 juin 1991 ; article 135 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; article 142 alinéa 1 de la constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; article 78 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991 ; article 128 de la constitution malienne du 25 février 1992 révisée en 2017 ; article 126 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 ; article 191 de la constitution du Congo Brazzaville du 6 novembre 2015 ; article 122 de la constitution centrafricaine du 30 mars 2016).

Pour certains, ces juridictions sont éminemment politiques en raison de la qualité de ses justiciables (Président de la République, membres du Gouvernement), de sa composition (6 membres de la Cour constitutionnelle en dehors du Président, 6 députés, le PCS<sup>4</sup>, nomination des membres de la Cour et du PCS et de l'élection des députés) des infractions examinées (faits qualifiés de haute trahison- violation du serment, violations graves et caractérisées des droits de l'homme, cession d'une portion de territoire ou acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, d'outrage à l'Assemblée nationale, ou d'atteinte à l'honneur et à la probité pour le PR<sup>5</sup>, c'est-à-dire un comportement contraire aux bonnes mœurs, pour malversations corruption ou enrichissement illicite - ; haute trahison, infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions<sup>6</sup>) et enfin au regard de la procédure<sup>7</sup> qui implique une phase politique.

Les membres qu'on pourrait qualifier « neutres » sont ceux en charge de l'instruction tant au niveau de la poursuite et de la mise en accusation qui sont des magistrats, mais dans le rôle de ministère public... D'abord relativement à l'alinéa 3 de l'article 137 de la Constitution, l'instruction est menée par les magistrats de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée nationale, donc la Cour d'appel de Cotonou et « L'accusation est soutenue devant la Haute Cour de Justice par un ministère public composé de trois (3) magistrats

---

4 Article 135 de la Constitution.

5 Articles 73 à 76 de la Constitution

6 Article 136 de la Constitution.

7 Article 137 de la Constitution alinéa 2 et 3.

choisis par l'assemblée générale de la Cour Suprême parmi- les membres inamovibles »<sup>8</sup>.

C'est donc devant cette Cour spéciale dont on peut légitimement avancer qu'elle est politique que les « politiques » sont jugés selon une procédure qui elle aussi déroge aux règles de droit commun.

### **B. Les règles de mises en jeu de la responsabilité des exécutifs**

En général, la procédure comprend **au moins** deux phases, une phase parlementaire ou la mise en accusation et une phase judiciaire ; et c'est souvent la phase de mise en accusation sans laquelle aucune poursuite n'est possible qui reste très problématique.

Majoritairement, la procédure retenue au sein des lois organisant les Hautes Cours de Justice donne au Parlement la prérogative de la mise en accusation du Chef de l'État et des membres du gouvernement. Et cette mise en accusation doit être adoptée par une très large majorité. C'est le premier verrou qui contribue à donner l'impression que la mise en jeu de la responsabilité du Président et des ministres est hypothétique.

Si on examine avec attention la procédure retenue au regard du droit béninois, en exceptant la procédure qui concerne l'outrage à l'Assemblée nationale (art. 77 de la Constitution) , qui nécessite une saisine de la Cour constitutionnelle et qui en l'absence de réponse du Président de la République permet de retenir avec certains degré de certitude l'infraction dont le PR se serait rendu coupable, il y a trois étapes : la poursuite, la mise en accusation et la décision.

---

8 Article 10 de la loi organique n° 98-001 du 16 janvier 1998 relative à la Haute Cour de justice.

On pourrait dire quatre étapes. La saisine, la poursuite, la mise en accusation et la décision.

Le droit de saisine appartient aux présidents de la République ou aux députés, cette saisine est matérialisée par un vote à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée nationale, au scrutin public et secret à la tribune, soit 56 votes positifs, parmi lesquels on ne peut compter les juges députés.

La poursuite décidée, l'instruction est menée par la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Cotonou, désormais chambre d'instruction même si cette modification de l'organisation judiciaire a été réalisée par une loi ordinaire. C'est au vu des conclusions de la chambre d'accusation, que la phase de mise en accusation peut être enclenchée.

La mise en accusation nécessite aussi un vote à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée nationale, au scrutin public et secret à la tribune. C'est seulement après cette mise en accusation, que le Procureur général près la Haute Cour de justice<sup>9</sup> est saisi et que le parquet général doit effectuer à son tour l'instruction. Et devant la chambre d'accusation (chambre d'instruction) et devant le ministère public près la haute Cour de justice, si la liste des infractions semble claire, la haute trahison étant définie à l'article 74 et pour les infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice sont déterminés seront le droit en vigueur à l'époque des faits.

---

9 Article 16-2 de la loi organique sur la HCJ.

Cette référence aux règles communes en matière de détermination des sanctions rappelle donc que les gouvernants sont traités comme n'importe quel autre citoyen. Et l'instruction est menée par des magistrats, comme pour n'importe quel citoyen.

Mais, jusque-là et dans bien des Etats, la rationalisation de la phase de la mise en accusation rend dans la pratique inexistante la saisine de la Haute Cour de justice, ce qui accrédite de l'impossibilité de mettre en cause la responsabilité du Chef de l'État et de ses ministres, donc du mythe.

Mais, pouvons-nous ignorer le dispositif juridique, les articles 135 à 138 de la Constitution, la loi organique n° 98-001 du 16 janvier 1998 relative à la Haute Cour de justice, son règlement intérieur, celui de l'Assemblée nationale, le personnel, les membres de la Haute Cour... autant d'éléments tangibles et palpables qui ne peuvent pas laisser penser que la reddition des comptes des exécutifs serait un mythe.

Un mythe n'organise pas un colloque... mais la réalité de l'existence du cadre juridique formel de la reddition des comptes se heurte à son caractère évanescent.

## **II. Une réalité concrètement évanescence**

« *The King cannot do wrong* ». C'est principalement à cause de la majesté de la fonction présidentielle et pour permettre au Président de la République et par ricochet à ses ministres d'accomplir leur mission en toute quiétude que s'est développée leur protection à travers les immunités notamment le privilège de juridiction qui leur est reconnu. Cette protection était largement justifiée par la

nécessité d'éviter toute déstabilisation personnelle qu'induirait des procédures contre eux et qui en les touchant ne pourrait que rejaillir sur l'exercice de leur fonction. C'est donc largement la théorie de l'irresponsabilité du Président de la République qui brouille sur le plan théorique la thèse de la réalité de la reddition. À cela, il faut reconnaître que malgré les nombreux cas de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants, aucun n'est allé au bout de la procédure. À l'aune tant des arguments en faveur de l'introuvable responsabilité des chefs d'État africains (A), et des cas rarissimes de condamnations civiles ou pénales (B), la reddition de comptes formellement encadrée semble dès lors une réalité bien fugace, et qui nous file entre les doigts.

### **A. Introuvable responsabilité du chef d'État africain<sup>10</sup> ?**

Je reprends ici les éléments essentiels de la thèse de notre collègue Gabonais Téléphore ONDO, « La responsabilité introuvable du Chef d'État africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (exemples camerounais, gabonais, tchadiens et togolais) ».

Ce dernier démontre en effet que la suprématie de l'institution présidentielle en Afrique a conduit à insérer dans notre corpus juridique des procédures qui à l'épreuve sont d'une dérisoire efficacité.

En concluant à l'irresponsabilité du principal gouvernant, il propose de trouver une solution pacifique à cette dernière.

---

10 Jean Rossetto. **L'introuvable faute des gouvernants**. Droits, Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques, Presses Universitaires de France, 1987, p. 107-116.

D'aucuns ont plutôt misé sur le principe d'irresponsabilité du Président de la République en France, principe posé aux articles 67 et 68 de la Constitution française qui après plusieurs interprétations non concordantes entre la Cour de Cassation. Ainsi, pour la Cour de cassation, dans son arrêt du 10 octobre 2001, *Breisacher*, « la Haute cour de justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue ». En revanche, elle reste muette concernant le statut juridique des autres actes ; elle n'interdit donc ni une procédure d'instruction, ni un jugement. Cette interprétation avait été consacrée par la dix-septième chambre du tribunal correctionnel de Paris le 3 décembre 1974 qui s'était déclarée compétente pour juger V. Giscard d'Estaing et le par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 1999 sur la compatibilité du traité instituant la Cour pénale internationale avec le statut pénal du chef de l'État, où il a estimé que, concernant les actes accomplis pendant ses fonctions, le président de la République ne peut être jugé que pour haute trahison, il ajoute qu' « au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute cour de justice ».

Aujourd'hui après quelques révisions, le principe est relativement clair pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, le PR est irresponsable (art.67) ...sauf haute trahison et mise en jeu de sa responsabilité devant la CPI. Pour les actes accomplis en dehors de

l'exercice du mandat présidentiel, il bénéficie d'une inviolabilité totale mais temporaire, qui s'achève un mois après la fin de son mandat.

En ce qui concerne le droit constitutionnel béninois, il serait hasardeux de prôner sans coup férir l'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions, puisque non seulement la responsabilité personnelle du PR est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée qui n'est possible que dans l'exercice des fonctions, s'il est reconnu auteur ou co-auteur ou complice de malversations, de corruption et d'enrichissement illicite... tous actes qui ne sont possibles que dans l'exercice des fonctions. Mieux, l'article 136 alinéa 1 peut donner lieu à une interprétation qui tendrait à dire que le PR est passible d'être jugé devant la haute Cour pour TOUTE infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, pourvu que ces infractions soient prévues au code pénal ou que son comportement ait pu créer préjudice à un tiers.

Donc la théorie de la protection de la fonction semble devoir être relativisée ici. Certes la seule instance qui peut juger le chef de l'Exécutif est et reste la HCJ, il bénéficie donc de ce privilège de juridiction, mais il ne peut se prévaloir comme le Président de la République française et comme le Président gabonais depuis la réforme de 2018<sup>11</sup> d'une irresponsabilité totale pour les faits commis dans l'exercice de son mandat présidentiel, hors haute trahison.

---

11 *L'article 78 nouveau alinéa 5 de la Constitution dispose désormais que « Le Président de la République qui a cessé d'exercer ses fonctions ne peut être mis en cause, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les faits définis par la loi organique sur la Haute Cour de Justice » 89. Ainsi, la Haute Cour de Justice gabonaise ne peut juger le Chef de l'État qu'en cas de violation du serment ou de haute trahison et plus précisément pendant la durée de son mandat. Ce qui signifie qu'après son mandat, ni la Haute Cour de Justice, ni aucune autre juridiction n'est compétente pour juger le Chef d'État gabonais qui jouit ainsi d'une immunité quasi totale.*

Néanmoins, le résultat en termes de mise en jeu de la responsabilité dans notre espace est minime. On peut citer la condamnation au Soudan de Omar Béchir en décembre 2019, après sa chute pour corruption (dirigeants saoudiens Mohammad Ben Salman) la tentative de mise en accusation du Président nigérien M. Mahamadou ISSOUFOU en mai 2014 et novembre 2015, à Madagascar, par une décision du 4 septembre 1996, la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar destitue le Président Albert Zafy démocratiquement élu.

Sous d'autres cieux, on a connu la condamnation de la Présidente de Corée du Sud, de Lula au Brésil, ou encore d'Ariel Sharon... C'est donc l'absence de procès devant la HCJ qui vient confirmer l'évanescence de la réalité de la reddition des comptes.

### **B. L'absence de procès devant la HCJ**

Relativement au Président de la République, aucune procédure n'a été engagée pour mettre en jeu la responsabilité d'un Président béninois pour des actes accomplis dans l'exercice de son mandat. Cependant pour les ministres, l'on ne peut nier qu'il y a eu des cas de mise en jeu de leurs responsabilités. C'est une réalité tangible. Toutefois, le caractère inabouti de ces procédures laisse un sentiment d'incomplétude.

Les ministres Alain ADIHOUE, Armand ZINZINDOHOUE, Kamarou FASSASSI, François NOUDEGBESSI, Rogatien BIAOU et Soulé Mana LAWANI et Barthélémy KASSA ont en effet fait l'objet d'une procédure en mise en jeu de la responsabilité. Pour certains les députés de la sixième législature ont décidé

des poursuites à leur encontre devant la HCJ en février 2013. Je voudrais évoquer particulièrement les cas des Ministres ADIHOU et Armand ZINZINDOHOUE.

Le procureur général près la cour d'appel de Cotonou a saisi en mars 2015, la représentation nationale au sujet de la mise en accusation des ministres Armand ZINZINDOHOUE et Alain ADIHOU supposés coupables ou complices de faits graves respectivement dans l'affaire ICC Services et le dossier de mauvaise gestion lors de la mise en œuvre de la réalisation de la LEPI version Mathieu KEREKOU.

Alain ADIHOU au moment des faits était Ministre chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'extérieur et a été soupçonné de malversations dans l'élaboration de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI). Il a passé trois ans en détention à la prison civile de Cotonou dans le cadre de la procédure d'inculpation. Le 05 juin 2018, à travers un vote, les députés ont décidé d'arrêter les poursuites judiciaires à son encontre.

Le cas du Ministre Armand ZINZINDOHOUE concerne le scandale ICC Services et Consorts, lié à un vaste réseau de placement illégal d'argent et qui a fait de milliers de spoliés au Bénin. Accusé de complicité avec les responsables de ICC Services, il a été limogé de ses fonctions de Ministre de l'Intérieur. C'est en 2013 que le Président de la République a saisi le Parlement d'une demande d'autorisation de sa poursuite devant la HCJ, demande adoptée le 25 février 2013 par le Parlement. Le dossier a par la suite, été transmis à la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Cotonou, qui n'a finalement retenu aucune charge contre lui et a transmis ses conclusions au Parlement en 2014.

Difficile de dire à ces citoyens particuliers qui ont assumé des fonctions ministérielles et dont la responsabilité a été engagée pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, que la reddition des comptes est un mythe...

Après trois décennies du renouveau démocratique, nous pouvons faire un constat en ce qui concerne la reddition de compte en matière civile et pénale des membres de l'exécutif : aucun président de la République n'a été inquiété pour avoir violé son serment ni autrement pour les atteintes à l'éthique ou à l'intégrité, pour haute trahison, outrage à l'Assemblée nationale ou violation du serment.

De même, aucun cas de malversations financières, de détournements de deniers publics ou d'enrichissement illicite n'a été jugé de bout en bout et qui concerne des membres du gouvernement dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Pourtant, nos ordres juridiques ont rendu possible cette mise en jeu, organisé les conditions, les procédures et les garanties qui entourent ces situations. Certains ont effectivement été mis en cause, démis de leurs fonctions ministérielles avant l'enclenchement de la procédure, créant ainsi des « rapports » de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Cotonou, des résolutions de l'Assemblée nationale autorisant les poursuites ou décidant d'arrêter ces poursuites.

Le pas à franchir maintenant est celui d'aller au bout... au bout de la volonté politique pour saisir... enfin le Procureur général près la Haute Cour de justice.

Car si la cohésion d'une société repose sur l'autorité du maître, sans lequel la société sombre dans le désordre et les oppositions absurdes, si ce peuple croit à la capacité extraordinaire d'un homme idéal qui le protège contre tous les fléaux du monde, le sentiment d'impunité, l'excessive protection, l'immunité et l'inviolabilité qu'induisent l'attitude du Parlement vis-à-vis des gouvernants, risquerait de créer le dégoût. Les sirènes de la justice internationale qui n'a plus aucun égard pour la qualité officielle du Gouvernant seront alors de plus en plus séduisantes...

## DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Josué CHABI KPANDE** & **Constant SOHODE** )

### COMITÉ SCIENTIFIQUE

<b>Président d'honneur</b>	<b>Maurice AHANHANZO GLELE</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
<b>Président</b>	<b>Théodore HOLO</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
<b>Vice-Président</b>	<b>Koffi AHADZI-NONOU</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
<b>Membres</b>	<b>Robert DOSSOU</b> Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, Ancien ministre, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) <b>Martin BLEOU</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) <b>Babacar KANTE</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, Ancien Vice-Président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) <b>Babacar GUEYE</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) <b>Dorothé C. SOSSA</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent honoraire de l'OHADA (BENIN) <b>Noël A. GBAGUIDI</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) <b>Fabrice HOUQUEBIE</b> Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCCE (FRANCE) <b>Dodzi KOKOROKO</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) <b>Adama KPODAR</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques ancien Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO), Directeur général de l'Ecole National d'Administration de l'Univerté de LOME (TOGO) <b>Ibrahim SALAMI</b> Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) <b>Dandi GNAMOU</b> Agrégée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BENIN) <b>Mahaman TIDJANI ALOU</b> Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) <b>Brusil Miranda METOU</b> Agrégée des facultés de Droit, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROÛN) <b>Victor P. TOPANOU</b> Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BENIN) <b>Hygin KAKAI</b> Agrégé en Sciences politiques. Vjce Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

### COMITÉ DE LECTURE

**Président** : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, Vice-Président de la Cour constitutionnelle

**Membres** : Pr. Joël ADELOUI, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,  
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI