

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 Cour 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^{ème} 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)

**« Le financement des Hautes Cour de Justice
en Afrique francophone »**

Dario DEGBOE

Docteur en Droit public

I- La dépendance en question

A- Une dépendance originelle

B- Une dépendance entretenue

II- Les questions sur la dépendance

A- Une dépendance incohérente

B- Une dépendance réversible

Réfléchissant aux rapports entre les institutions républicaines, le célèbre juge Marshall de la Cour suprême américaine affirmait que « *le pouvoir d'imposer implique le pouvoir de détruire* ». Dans cette logique, posons le postulat du propos. Le financement des Hautes Cours de Justice pose entre autres questions celle de leur indépendance. Ainsi, selon que les modalités de financement ménagent une plus ou moins grande liberté aux institutions étudiées, on inférera que les conditions de l'indépendance sont tantôt réunies, tantôt méconnues. Il s'agit de s'interroger sur les sources et les modalités des ressources dont les HCJ disposent pour l'exercice de leur mission.

Dans tous les Etats, ces moyens sont d'ordre budgétaire. C'est-à-dire que tous les ans, en adoptant la loi de finances initiale, le Parlement autorise que des crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) soient mis à la disposition de ces institutions. Il en fixe le montant maximal et autorise les dépenses dans la limite du plafond fixé. En règle générale, les institutions ne disposent pas d'autre sources de financement pour rémunérer ses agents, acheter du matériel, organiser les diverses activités. Ce mode de financement est classique. Il vaut pour la plupart des institutions de la République au Bénin et dans les Etats contemporains. Les institutions de la République participent à l'exercice des missions régaliennes de l'Etat. L'article 13 de la DDHC de 1789 l'exprime sans détour : « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable* ». Le propos n'est donc pas de contester ce mode de financement. On voudrait plutôt voir, au-delà des considérations générales, les détails techniques, les réelles modalités de financement des hautes cours.

Mais au préalable, évoquons quelques grands principes liés au financement des hautes cours en particulier et des institutions de la République en général. Outre l'indépendance, la problématique est rattachée aux concepts de séparation des pouvoirs et d'autonomie budgétaire ou financière. Il suffit pour s'en convaincre de songer à deux décisions du Conseil constitutionnel français. Dans l'une, (2001-448 DC) du 25 juillet 2001, la Haute juridiction affirme que la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics relève du respect de la séparation des pouvoirs. Dans l'autre, (2001-456 DC) du 27 décembre 2001, le Conseil constitutionnel considère qu'il existe une règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement. Concrètement, il existe une mission dans la loi de finances française une mission « Pouvoirs publics » regroupant la présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République. Ces institutions décident librement des crédits annuels dont ils ont besoin selon une procédure encadrée, à l'issue de laquelle le Gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances – afin d'obtenir l'autorisation parlementaire.

Disons-le d'emblée, cette conception française paraît inadaptée au contexte budgétaire et institutionnel des Etats d'Afrique francophone. Elle ne semble pas transposable dans la majorité des Etats d'Afrique francophone.

En outre, la séparation des pouvoirs n'interdit pas que chaque organe exerce les fonctions naturelles qui sont les siennes. Le consentement à l'impôt auquel le vote du budget est rattaché sont des attributions

historiques du Parlement. On les retrouve à l'article 14 de la DDHC « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». En effet, l'autorisation de prélever les impôts et la détermination de leur emploi sont concomitants dans la loi de finances. Le constituant béninois de 1990 ne dit pas autre chose à l'article 96. La formule est limpide : « L'Assemblée nationale consent l'impôt ». Il en est ainsi au Burkina-Faso (art. 84), au Niger (art. 90) ou en Côte d'Ivoire (art. 93). Par conséquent, en les exerçant, les organes législatifs ne s'immiscent pas dans les attributions des autres « pouvoirs ». L'exercice de ces attributions ne porte atteinte ni à l'indépendance organique, ni à la spécialisation fonctionnelle préconisées par la théorie de la séparation des pouvoirs. Au contraire, l'idée d'une autonomie financière contredirait la spécialisation fonctionnelle, du moins si elle signifie que le Parlement ne doit rien avoir à redire des crédits attribués à certaines institutions.

Le concept d'autonomie financière n'est pas méconnu du lexique juridique béninois. Dans une décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, la Cour constitutionnelle du Bénin a jugé que l'autonomie financière de l'Assemblée nationale « s'analyse comme une autonomie de gestion de ses dépenses à partir d'un budget propre préparé par elle, voté par sa plénière, dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la nation ». Ce considérant pose une acception de l'autonomie financière compatible à la fois à l'équilibre des pouvoirs et aux contraintes des États d'Afrique francophone. L'Assemblée vote le budget de telle sorte qu'elle

semble jouir d'une grande liberté pour déterminer les moyens dont elle a besoin. Cependant, le juge constitutionnel rappelle qu'elle doit y procéder « dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la nation ». Cet équilibre étant fixé par le gouvernement.

Au total, on ne souscrit donc pas à l'idée d'une « totale liberté dans l'établissement des dotations (des hautes cours), sans intervention extérieure à l'organisme en cause »¹. La question n'est évidemment pas nouvelle. En 2017, le professeur français de finances publiques Michel Bouvier a coordonné une réflexion portant sur l'indépendance financière de l'autorité judiciaire. Dans ce cadre, l'avocat général à la Cour de cassation Laurent le Mesle considérait que la revendication d'une auto-attribution des crédits consiste en un « refus de s'en remettre tout simplement à l'autre (pouvoir ou autorité, peu importe) pour ce qui relève pourtant de la compétence légitime de cet autre, tout cela au nom d'une conception absolue, pour ne pas dire absolutiste, de sa propre indépendance et de ses propres missions ». Ajoutons que l'autonomie financière, même envisagée dans son acception maximaliste ou absolue est insusceptible de garantir l'indépendance des hautes cours.

Néanmoins, et on en revient au postulat initial, entre l'autonomie stricte et la dépendance extrême, la solution semble être médiane. En l'état actuel des droits positifs, les organes législatifs ont un rôle effacé en matière budgétaire. Cette timidité crée des déséquilibres et expose des institutions telles que les Hautes Cour de Justice. C'est le cœur du sujet. L'inhibition budgétaire des parlements relève moins des textes constitutionnels que des pratiques ou d'une forme de culture

¹ V. Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS, 2000, p. 166, cité par D. Ouedraogo.

institutionnelle. En n'exerçant pas pleinement leurs attributions budgétaires de contradiction, d'amendement et de discussion des textes financiers, les organes législatifs offrent aux gouvernements la potentialité de contrarier le plein fonctionnement des hautes cours en les « tenant par la bourse ». La fonction de contrepoids attendue des parlements dans une approche mécaniste de la séparation des pouvoirs fait ainsi défaut.

En fin de compte, le financement des hautes cours semble être marquée du sceau de la dépendance. Cette dépendance sera démontrée (I), puis questionnée (II).

I- La dépendance en question

La dépendance des HCJ est d'abord originelle (A), ensuite entretenue (B).

A- Une dépendance originelle

La dépendance est textuelle. La pauvreté des dispositions budgétaires dans les textes applicables aux hautes cours est révélatrice à cet égard. En parcourant les lois organiques et les règlements intérieurs adoptés dans les pays de la sous-région ouest-africaine, on se fait difficilement une idée précise des modalités de préparation et d'exécution de leurs budgets.

Par conséquent, peu de hautes cours disposent formellement de l'initiative budgétaire. Aucune disposition ne leur attribue une telle prérogative. Cela est vrai au Burkina-Faso, au Mali et aussi au Bénin. En comparant avec les autres institutions béninoises, le Conseil économique et social (art. 19 LO),

la Cour constitutionnelle (art. 18 LO) et la HAAC (art. 30 LO) disposent de l'initiative budgétaire. Celle-ci consiste à rédiger un avant-projet de budget qui sera soumis au gouvernement aux fins d'arbitrage. **Au-delà de sa portée symbolique**, le droit d'initiative permet aux institutions d'orienter le débat budgétaire en axant les propositions sur leurs priorités.

Dès lors, il est fréquent que les travaux budgétaires ne commencent réellement dans les institutions qu'à compter de la réception de la lettre de cadrage (les CDMT) du ministre des finances. Ce cadrage est parfois détaillé dans son contenu, s'agissant de la ventilation des crédits entre les rubriques. En fin de compte, les travaux budgétaires se limitent à un confinement (le terme est désormais galvaudé) dans le cadrage corseté décidé unilatéralement par le ministère des finances. **La conséquence majeure de ce mode de fonctionnement est une contradiction entre les prescriptions du ministère des finances d'une part, les projets et les besoins des cours d'autre part.** On assiste ainsi à un monologue ou à un dialogue d'autorité (selon le mot de Bruno Genevois) qui se poursuit lors des fameuses conférences budgétaires. Le gouvernement exerce en ces circonstances un arbitrage budgétaire.

Quelques mots sur la fonction d'arbitrage budgétaire. Que l'on se comprenne bien. L'arbitrage est sinon indispensable, du moins utile dans un but de cohérence et d'équilibre des finances publiques. La tendance naturelle de la prévision budgétaire est à la hausse et il est bon du double point de vue de la soutenabilité des dépenses publiques et de la rationalité que de tels élans (haussiers selon le néologisme de la technostructure de Bercy) soient modérés.

Deux nuances peuvent néanmoins être formulées à cet égard.

Premièrement, quels sont les critères de cet arbitrage et quelles en sont les limites ? Les critères sont indéterminés et les limites sont introuvables. En d'autres termes, le gouvernement fixe le niveau des crédits selon sa logique et ses priorités. Mais alors, on peut se poser la question : quel gouvernement dans le monde peut-il avoir pour priorité le financement du jugement de son chef et de ses ministres ?

Deuxièmement, l'idée que cette fonction d'arbitrage doit être exercée de façon exclusive par le gouvernement pourrait être nuancée. Elle est assénée avec la force de l'évidence. Certes, la Constitution prescrit que la loi de finances est d'initiative gouvernementale. Cette conception est héritée de la France où « il est dans la nature des choses que ce soit l'exécutif qui présente le budget »². Il en va cependant autrement aux États-Unis où l'administration présidentielle présente certes un budget. Mais le Congrès prépare aussi un texte à partir duquel les travaux se déroulent. Depuis 1974, le projet présidentiel n'est plus le document de référence à partir duquel le Congrès décide en matière budgétaire.

On perçoit bien que les défauts originels des hautes cours ne sont donc seulement d'ordres procédural et organique. Ils touchent aussi à leur financement. L'influence gouvernementale est d'autant plus décisive que les parlements sont en retrait. Dans de nombreux pays d'Afrique noire francophone, les assemblées jouent un rôle très effacé – en matière budgétaire. De sorte que le niveau des dotations budgétaires fixé dans le projet de loi de finances

2 E. Zoller, « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis », *RFFP*, Avril 2004, pp. 267-308.

n'est modifié qu'à la marge par les députés. Empiriquement, il semble établi et admis par les acteurs qu'il n'est probable d'obtenir des arbitrages plus favorables qu'en se tournant vers le ministre des finances et le Président de la République. Les cadres du ministère des finances, de la direction générale du budget, qui sont les principaux interlocuteurs lors de la préparation du PLE, confessent leur impuissance pour infléchir les décisions « venues d'en haut » selon l'expression d'usage.

Ces difficultés valent pour plusieurs institutions constitutionnelles. Mais il me semble qu'elles doivent susciter une préoccupation particulière s'agissant des organes dont les principales attributions sont de juger les gouvernants (les Hautes Cours) ou la gestion de ceux-ci (les Cours des comptes).

B- Une dépendance entretenue

La dépendance des hautes cours de justice confine à la soumission (degré supérieur de la dépendance) durant l'exécution budgétaire. Pour paraphraser un haut magistrat français, il faut avoir à l'esprit qu'« il n'y a de bon budget que dans la garantie de son exécution ». De toutes les prérogatives gouvernementales et administratives, celles qui retiennent l'attention relèvent de la « régulation budgétaire » ?

Le fondement textuel de cette régulation se trouve au Bénin dans la loi organique relative aux lois de finances de 2013 (art. 71)³. On la retrouve dans les textes (LO) du Burkina-Faso (art. 27), du Niger (art. 25) ou de la Côte d'Ivoire (art. 27).

3 Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

La régulation budgétaire est définie ainsi en préambule de la loi organique du Bénin : « Compétence du ministre en charge des finances consistant à rendre indisponibles, à titre provisoire ou définitif des crédits ouverts (autorisation d'engagement/crédit de paiement) sur les budgets des ministères en cours d'exercice afin d'éviter la dégradation de l'équilibre financier défini par la loi de finances ». L'article 71 précisant les modalités de la régulation étend son champ d'application aux institutions de l'État. Ces dispositions restrictives régissent et prévoient une régulation « formelle ».

Dans les faits, la régulation – le terme est laudatif ! – est principalement informelle, accessoirement formelle. Cette régulation informelle recouvre un ensemble de mécanismes, non-écrits et à géométrie variable, qui rendent indisponibles les crédits ou ont pour effet d'en ralentir le rythme de consommation, ou de moduler les ordonnancements (les paiements). La régulation est une fonction classique du droit budgétaire. Il faut rappeler que le budget est un acte de prévision. L'administration des finances, et notamment le Trésor, est chargé de garantir l'équilibre de la balance entre les recettes et les dépenses. En France par exemple, les décisions prises dans l'exercice de la régulation budgétaire font l'objet d'un compte rendu au Parlement. Elles sont formalisées par un acte administratif. La régulation informelle majoritairement mise en œuvre au Bénin offre principalement deux avantages plutôt confortables pour leurs auteurs. Premièrement, le défaut de preuve formalisée la rend inattaquable. Deuxièmement, elle n'a pas à être assumée politiquement et administrativement.

Or, cette régulation informelle est un redoutable procédé pour contrarier les desseins d'une haute cour qui ferait preuve d'un excès d'activisme. Insistons sur quelques-unes de ses modalités :

- il faut négocier le rechargement des lignes budgétaires. Car le tout n'est pas d'être autorisé à engager et à payer par la loi de finances. Encore faut-il que, dans l'enveloppe nationale disponible, la part revenant à l'institution soit accessible, disponible et susceptible d'engagement ;

- verrouiller l'accès au système informatique dans lequel les actes d'engagement sont enregistrés et le mandatement des crédits ordonné.

- justifier de l'opportunité des dépenses approuvées par le Parlement et formalisées par la LF, etc.

Malgré leur caractère peu orthodoxe, ces techniques semblent être classiques. Car, de nouvelles formes de régulation (non-conventionnelle) sont mises à jour et confinent à l'obstruction. Elles se déclinent en une complexification croissante des modalités de la dépense et de la commande publiques. La découverte ininterrompue de décisions nombreuses et successives qui, prises au fil de l'eau, ne sont pas notifiées aux destinataires.

Amselek (les actes de langage)

Fairvesta, Numéricable (droit souple)

La régulation budgétaire informelle est moins une prérogative gouvernementale qu'un pouvoir administratif ; celui de la technostructure. Son mode de mise en œuvre fait douter de

l'habilitation politique qui la fonde. S'y voile le pouvoir réparti entre trois acteurs clés : le DGB, le directeur de l'informatique (DI), le contrôleur financier (et ses délégués). **Par conséquent, l'exécution de la dotation d'une HCJ a l'allure d'une interminable course d'obstacles, menée montre en main.** De nombreux effets pervers en résultent.

Quant à la régulation budgétaire formelle, elle est déployée relativement rarement, tant les procédés informels sont mis en œuvre en amont. Pour se limiter au cas béninois, la l'article 71 de la loi organique subordonne la décision du ministre des finances à l'avis consultatif des ministres ou des présidents d'institution dans un délai de 15 jours. « Avis consultatif » est un pléonasme : l'avis est obligatoire. Pourtant, il n'est pas systématiquement sollicité. La régulation budgétaire n'est pas discutée dans son principe, malgré le caractère discutabile de certaines modalités.

Dès lors qu'on en admet le principe, cette dépendance budgétaire suscite des interrogations.

II- Les questions sur la dépendance

La dépendance budgétaire des hautes cours est contestable. Elle n'en est pas moins réversible.

A- Une dépendance incohérente (inacceptable)

Théorie des apparences CEDH

Il n'y a là rien d'original. Formulons l'interrogation d'emblée : le juge peut-il être pleinement indépendant vis-à-vis d'un justiciable

qui décide essentiellement des moyens qui lui sont alloués pour exercer sa mission ?

Revenons à la régulation budgétaire : dans le rapport Bouvier, une idée qu'on ne saurait balayer d'un revers de la main était émise. Elle consisterait à « dispenser la mission justice de toute procédure de régulation budgétaire (...) On peut comprendre que certains craignent l'effet de contagion qu'une telle mesure pourrait avoir sur d'autres missions. Il faut donc insister sur le fait qu'une telle mesure n'a de sens que si elle est mise en relation avec la spécificité de la justice (...) elle n'est certainement un service public comme les autres en ce sens que le fonctionnement harmonieux (donc efficace) de la justice est une nécessité démocratique ». Ces vues sont particulièrement pertinentes eu égard aux attributions spécifiques des HCJ. De deux choses l'une. Si on admet sans aucune difficulté que les prétentions budgétaires de ces institutions doivent être soumises à arbitrage préalable, on devrait souhaiter que leur action ne soit pas sans cesse obstruée par la régulation en cours d'exercice.

Le statut de la HCJ la soumet à une double difficulté. D'une part, elle fait partie des institutions de la République. Elle en est une. Cependant, ses attributions n'ont pas d'équivalent (pas en termes d'importance ou de prestige, mais du point de vue de la sensibilité) dans les autres institutions. Elle est la seule entité dont l'exercice des prérogatives est susceptible d'entraîner pour le Président de la République et les ministres la déchéance de leurs charges. Elle est le seul juge à être soumis à son justiciable pour fonctionner. De ce point de vue, ses attributions la rapprochent davantage de la chambre des comptes (future Cour) que de toute autre. Elles interviennent dans le champ de la responsabilité des gouvernants.

D'autre part, son fonctionnement est soumis pour la dimension budgétaire aux arrêtés, circulaires et notes de service émanant des ministères et des administrations gouvernementales. Cette tendance est relativement récente, puisque, comme les autres institutions, elles jouissaient d'une relative autonomie de gestion.

Aussi est-elle incitée à recourir au plaidoyer et au lobbying pour le financement de diverses activités. En cela, il est particulièrement curieux que la dotation annuelle ne contienne pas une réserve de crédits destinés à financer une éventuelle audience juridictionnelle. En termes clairs, la dotation est attribuée tous les ans sans que l'attribution constitutionnelle de jugement ne soit financée. Il est encore plus surprenant que l'hypothèse de financement de son office juridictionnel la plus régulièrement envisagée soit de solliciter un cours gouvernemental par un projet en conseil des ministres. On imagine ainsi le chef du gouvernement autorisant le financement de son jugement ou de l'un se des membres

Le rattachement de la HCJ du Bénin, du Niger et du Burundi pose quelques difficultés budgétaires. Rappelons que la HCJ n'est pas une institution formellement rattachée au pouvoir judiciaire en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Mali ou au Congo. Ce rattachement est textuel et constitutionnel au Bénin (titre VI). En matière de formation par exemple, la formation continue des magistrats sont ouvertes aux juridictions de fond, à la Cour suprême, mais pas aux juges de la HCJ. De sorte que le financement de la formation de ces juges demeure un problème entier. Or, paradoxalement, la HCJ est une instance judiciaire où le besoin de formation nécessaire et le plus évident puisqu'elle est constituée d'un personnel qui pour la plupart ne sont pas des professionnels de la justice.

Plusieurs partenaires au développement et bailleurs de fonds considèrent que la HCJ est une institution judiciaire. Leur financement en faveur des HCJ est faible ou presque inexistant. Cela s'explique par de multiples raisons dont une au moins retiendra notre attention. L'opérationnalisation de l'aide extérieure se fait par les autorités nationales, celles du gouvernement en particulier. Le financement est orienté vers les structures sélectionnées au stade de la programmation par les services compétents. Un exemple avec le projet d'appui à la justice (PAJ) financé par l'Union européenne et plus précisément par le dixième 10^e fonds européen de développement (FED) pour une durée de six ans dont le terme est 2020. L'ordonnateur national du FED est le ministre de l'économie et des finances. Ce projet d'appui à la « justice » d'un montant de 8 millions de francs CFA (plus de 5 milliards et plusieurs centaines de millions) a fait de nombreuses réalisations dans diverses institutions. Toutes les institutions judiciaires ont été prises en compte : la Cour suprême, les juridictions de fond et d'appel, l'école de formation des professions judiciaires. Elles l'ont été si spontanément que la Haute Cour est la seule institution judiciaire à en avoir été exclue. Autant cela ne surprend pas au ministère de la justice ou aux finances, autant les interlocuteurs internationaux œuvrant dans le cadre de ce projet ne parviennent pas à se l'expliquer

B- Une dépendance réversible

Au stade de l'arbitrage, peut-être serait-il judicieux que l'arbitrage des budgets de ces institutions soit dévolu aux Assemblées ? Celles-ci ne sont certes pas à l'abri des influences politiques. Mais le conflit d'intérêt est moins évident.

Au stade du vote, l'entrée en vigueur du budget programme conformément à la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances devrait avoir pour effet de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement. Tel a été l'effet de la rationalisation des choix budgétaires aux Etats-Unis en 1970 et de l'adoption de la LOLF en France en 2001. Le budget programme devrait être mis en œuvre au Bénin dès 2021. Ce renforcement attendu des pouvoirs des parlements, s'il se produit, serait favorable aux hautes cours. L'idée forte est que le législatif peut (et doit) être, face au gouvernement, un rempart contre la soumission ou la dépendance extrême des hautes cours. C'est l'esprit même de l'équilibre des pouvoirs : poids et contrepoids (checks and balances).

Dans l'exécution, il serait pertinent que les présidents des hautes cours soient formellement et pleinement les ordonnateurs principaux des budgets de leurs institutions. Cela signifie qu'ils n'aient plus à justifier de l'opportunité des dépenses. Ces institutions pourraient aussi être mises à l'abri de la régulation budgétaire et, à tout le moins, de la dimension informelle de celle-ci.

Enfin, il conviendrait que les sources de financement de ces institutions soient diversifiées à la marge. A cet effet, elles devraient être en mesure de défendre elles-mêmes leur sort par des discussions bilatérales avec les partenaires au développement. Le droit positif de certains pays rend une telle perspective improbable à moyen terme.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

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

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE 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)
Président	Théodore HOLO 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)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU 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) Martin BLEOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) Babacar KANTE 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) Babacar GUEYE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA 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) Noël A. GBAGUIDI 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) Fabrice HOUQUEBIE Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCLE (FRANCE) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Adama KPODAR 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) Ibrahim SALAMI 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) Dandi GNAMOU Agrégée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Brusil Miranda METOU 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) Victor P. TOPANOU Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Hygin KAKAI 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