

# 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)

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

**Éric DEWEDI**

*Agrégé de Droit privé*

*Université de Parakou (Bénin)*

- I- La responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif  
entant que charges reçues en vertu de la justice distributive**
- II- La responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif  
entant qu'obligation de répondre de leurs actes**

La responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif devant les juridictions nationales en Afrique est une véritable quadrature du cercle. Soit les membres de l'Exécutif jouissent d'une totale impunité et ne sont nullement inquiétés pour les actes qu'ils commettent à l'occasion ou lors de l'exercice de leurs fonctions ou soit lorsqu'ils sont poursuivis pour de tels faits, certaines opinions considèrent qu'ils sont victimes d'une chasse aux sorcières.

Manifestement la question de la responsabilité des membres de l'Exécutif devant les juridictions est une question très complexe. En effet, la responsabilité des membres de l'Exécutif est avant tout, une charge confiée à certaines personnes en raison des critères bien définis, mais ces charges une fois acceptées, comportent aussi une obligation de rendre compte de ses actes.

### **I- La responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif entant que charges reçues en vertu de la justice distributive**

Selon la justice distributive, les honneurs, la fortune, et tous les autres avantages entre les citoyens doivent être distribués, non pas nécessairement de façon égalitaire, mais toujours proportionnellement à des vertus ou à des devoirs particuliers. La loi, chargée de répartir les biens et les charges entre les membres de la société doit suivre la justice distributive en attribuant ainsi par exemple les avantages selon les mérites.

Dans le cas des membres de l'Exécutif, la constitution est l'instrument privilégié qui détermine les aptitudes qu'ils doivent posséder ainsi que les charges qu'ils sont tenus d'exercer pour le service de la communauté. A cet effet le titre 3 de la Constitution

du 11 décembre 1990 modifié par la loi 2019-40 du 7 novembre 2019 a créé un pouvoir exécutif dont le chef est le président de la république qui est « (...) le Chef de l'Etat (...) l'élu de la Nation et incarne l'unité nationale (...) le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux<sup>1</sup> ». Il est « élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois<sup>2</sup> ».

Quand bien même il est l'élu de la nation, le président de la république forme une équipe pour accomplir les missions qui lui sont dévolues. La constitution prévoit dans ce sens que « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'Administration et de la Force Armée. Il est responsable de la Défense Nationale. Il nomme, après avis consultatif du bureau de l'Assemblée Nationale, les membres du gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Les membres du Gouvernement sont responsables devant lui, Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle<sup>3</sup>* ».

On note ainsi que les membres de l'Exécutif sont d'une part le président de la république, élu au suffrage universel et les membres du gouvernement qui sont nommés par le président élu après consultation du bureau de l'assemblée nationale.

---

1 Article 41.

2 Article 42.

3 Article 54.

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

Il convient de noter qu'à la suite de la modification de la constitution par la loi de 2019, le nouvel article 41 de la constitution prévoit un poste de vice-président ainsi qu'il suit : *« Le président de la République est le Chef de l'Etat. Il est l'élu de la Nation et incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux. Un vice-président de la République assure la vacance de la présidence de la République dans les conditions fixées à l'article 50 de la présente Constitution »*.

Désormais, à la suite de la prochaine élection présidentielle de 2021, le poste vice-président de la république sera désormais effectif. Le pouvoir exécutif comprendrait alors comme membres élus le président et le Vice-président de la république et comme membres nommés les membres du gouvernement.

Selon l'article 41 de la constitution le président de la république est élu pour un mandat dont la durée est de 5 ans renouvelable une fois. Selon l'article 1984 du code civil, *« le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant en nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire »*. La constitution a prévu deux types de représentants susceptibles de porter au sein du pouvoir exécutif la volonté du peuple. Il y a les représentants du peuple directement élus à savoir le président et le vice-président de la république ainsi que les autorités tenant leur mandat de ces derniers à savoir les membres du gouvernement.

Ainsi par le mécanisme de l'élection ou par celui de la nomination, les membres de l'Exécutif reçoivent en vertu de la constitution

diverses responsabilités c'est-à-dire des charges aussi bien civiles que pénales qu'ils exercent.

A la suite de cette distribution, il va résulter des transferts de valeur et autres échanges entre eux et le corps social. En suivant la pensée de Aristote, on dirait que ces charges qu'ils ont reçues appellent la justice commutative comme obligation de répondre de leurs actes tant au plan civil que pénal.

## **II- La responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif entant qu'obligation de répondre de leurs actes**

La responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif entant qu'obligation de répondre de leurs actes peut s'explique de différentes manières. Elle représente l'autre facette de la justice.

Du point de vue de la justice commutative en effet, les membres de l'Exécutif engagent leur responsabilité dans le cadre de l'exécution de leurs charges. En effet, la justice commutative consiste à rétablir l'équilibre rompu entre deux personnes. La rupture d'équilibre intervient soit qu'une personne ait transmis à une autre un bien, une richesse, ou soit qu'une personne ait causé à une autre un dommage. Le principe de justice est ainsi aussi un fondement des obligations extracontractuelles avec la responsabilité civile délictuelle. La rupture de l'équilibre entre les hommes en société peut résulter aussi des dommages causés à autrui. Les dommages causés à autrui appellent une réparation équivalente sur le fondement de l'article 1382 du code civil. Selon cet article, tout fait quelconque de l'homme qui cause dommage à autrui oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer conformément au préjudice subi. Lorsqu'un



préjudice est causé à autrui, la victime a droit à une réparation intégral du préjudice subi. Un membre de l'Exécutif qui, dans le cadre de l'exécution de ses fonctions, cause un dommage à un citoyen est tenu de réparer le préjudice qui en a résulté. Parfois, la réparation se fait indirectement par le biais de responsabilité administrative par le fait de des préposés de l'administration. Dans ce cas, l'administration publique supporte la réparation du dommage civil qu'un membre du gouvernement cause à une personne dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Si la faute qui cause le dommage est une faute personnelle du membre du gouvernement, la loi accorde à l'administration de poursuivre le membre fautif pour le remboursement des frais qu'elle a engagé pour indemniser la victime.

Il en va autrement dans le cadre de la responsabilité pénale en raison de la règle *« nullum crimen, nulla poena sine lege »* qui est l'un des principes cardinaux de la responsabilité pénale.

En vertu de ce principe aucun comportement ne peut être considéré comme un crime ou un délit et nulle peine ne peut être infligée si ce comportement n'est qualifié de crime ou de délit au moment où il a été posé. Selon cette règle le comportement des membres de l'Exécutif ne peut engager leur responsabilité pénale que lorsque ces comportements sont qualifiés de crime ou de délit ou moment où ils ont eu lieu.

Dans ce sens, la constitution a prévu des incriminations spécifiques pour les membres de l'Exécutif. Ainsi, au regard de la constitution, *« La responsabilité personnelle du Président de la République est*

*engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée, ou d'atteinte à l'honneur et à la probité<sup>4</sup> ».*

Outre ces infractions spécifiques, les membres de l'Exécutif peuvent être poursuivis pour les infractions de droit commun.

De plus, dans le cadre de traité créant la cour pénale internationale, les membres de l'Exécutifs peuvent être poursuivis devant les juridictions pénales internationales pour les crimes internationaux relevant de cette juridiction. Il s'agit notamment des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, et du crime d'agressions<sup>5</sup>. Il convient de rappeler qu'en vertu du statut de Rome créant la cour pénale internationale, ces crimes internationaux peuvent être poursuivis aussi devant les juridictions nationales des Etats car la Cour pénale internationale a une compétence subsidiaire sur ces crimes internationaux.

La question reste l'effectivité de l'activité des juridiction nationales dans la répression pénale des infractions commises par les membres de l'Exécutif. Au Bénin, « *La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat<sup>6</sup> »*. Sur le principe, ce texte pose la règle de répression pénale des membres de l'Exécutif. Mais l'effectivité de la répression est entravée par deux filtres important à savoir la décision de poursuite et la mise en accusation des membres de l'Exécutif.

---

4 Article73.

5 Article 5 du traité du 17 juillet 1998 créant la cour pénale internationale.

6 Article 136 de la constitution.

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

Selon la constitution, *« La décision de poursuite puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée Nationale, selon la procédure prévue par le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale<sup>7</sup> »*.

A ce jour, cette condition n'a encore pu être réunie pour la poursuite d'un membre de l'Exécutif au Bénin. Il y a eu des cas où la décision de poursuite a été votée, mais il n'y a pas encore eu de cas où, celle de mise en accusation a été votée.

On peut en déduire que ce double filtre de l'article 137 devrait être revu dans le sens de la suppression d'au moins l'un des filtres à défaut de la suppression des deux.

Il serait plutôt raisonnable de maintenir le filtre du vote de la décision de poursuite et supprimer celle de la mise en accusation. Cela permettrait au Bénin à la haute cour de justice d'aller au bout de la procédure dès lors de la décision de poursuite d'un membre de l'Exécutif est voté par l'assemblée nationale.

---

7 Article 137.

## 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 ADELLOUI, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,  
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI