

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^{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)

Rapport général

Kossivi HOUNAKE

Agrégé des facultés de droit

Université de Lomé (Togo)

I- La responsabilité par le droit

A- Les approches doctrinales croisées

B- Les réalités des Hautes Cours de Justice africaines exposées

II- La responsabilité devant le droit

A- Les privilèges de juridiction en questionnement

B- Les mécanismes de déclenchement de la responsabilité en analyses croisées

La question de la responsabilité des gouvernants, est l'une des interrogations les plus importantes dans les démocraties, qu'elles soient naissantes ou établies. On comprend donc pourquoi dès le retour de la démocratie dans les années 1990, les Etats africains francophones, notamment, au regard de leur passé, ont dans leur grande majorité, et à l'image de leurs prédécesseurs d'ailleurs, mis un point d'honneur à la mise en place d'institutions chargées de contraindre les gouvernants à répondre de leurs actes. Il en est ainsi, puisque de toute évidence, le pouvoir de décision s'accompagne de l'obligation de répondre de ses conséquences. Comme l'affirme d'ailleurs Dominique Rousseau « celui qui a la charge de prendre des décisions qui engagent le pays ou une ville doit répondre de cette décision car, être responsable, c'est « répondre de ». Il n'y a donc pas de décision sans responsabilité de la décision et, inversement, il n'y a responsabilité que pour celui qui doit répondre de la décision... ».

Il est également vrai des institutions ainsi que des hommes qu'après un certain nombre d'années d'existence de se livrer à une évaluation du chemin parcouru en empruntant une démarche augustinienne en trois temps convoquant « le présent du passé, le présent du présent et le présent du futur ». C'est à cet exercice noble que s'est livré la Haute Cour de Justice (HCJ) du Bénin et qui a suscité, en partenariat avec l'Académie des Sciences Constitutionnelle, Administrative et Politique (ASCAP), l'organisation de ce colloque de Cotonou, à l'hôtel Golden Tulip Le Diplomate, les 9 et 10 décembre 2020, placé sur le thème : « Responsabilité civile et pénale des membres de l'Exécutif devant les juridictions nationales en Afrique francophone ».

On retiendra que la cérémonie d'ouverture des travaux a été marquée par quatre interventions. Dans son mot de bienvenue, M. Razaki AMOUDA ISSIFOU, Juge à la Haute Cour de Justice et Président du Comité d'organisation, à travers son représentant, le Directeur de Cabinet de Madame le Président de la Haute de Justice du Bénin, après les salutations d'usage, s'est réjoui de la tenue finalement de ce colloque prévu précédemment pour Avril 2020, et bousculée par la situation sanitaire due au COVID19. Félicitant l'équipe d'organisation qui a tenu ferme le flambeau de la réussite malgré ces vicissitudes, M. Razaki AMOUDA ISSIFOU a remercié Madame le Président de la Haute Cour de Justice de l'initiative de cette manifestation dont il a émis le vœu qu'elle soit une pierre d'angle à l'édification de la bonne gouvernance en Afrique francophone.

Prenant la parole à la suite du Représentant de M. Razaki AMOUDA ISSIFOU, le Pr. Ibrahim SALAMI, Président de l'ASCAP, s'est également réjoui de la tenue de ce colloque qui se justifie à un double titre, si l'on se réfère non seulement à la Conférence des forces vives de la nation béninoise, mais également à la Constitution, les deux événements ayant fêté, cette année, leurs trente ans. En conséquence, relever le défi de ce colloque aux côtés de la Haute Cour de Justice, a paru aux yeux du Pr. Ibrahim SALAMI comme un impératif républicain auquel il n'aurait pu et ne pouvait se dérober. Aussi, s'est-il réjoui de ce partenariat réussi. Enfin, il a exprimé sa gratitude non seulement à Madame le Président de la Haute Cour de Justice pour la confiance placée en l'ASCAP, mais également les Autorités publiques de leur adhésion au projet de ce colloque.

Dans son allocution d'ouverture des travaux, Madame Cécile Marie José de DRAVO ZINZINDOHOUE, Président de la Haute Cour de Justice, a salué la présence des participants à cette manifestation, la première depuis l'installation de l'institution en février 2001. Rappelant les missions de la Haute Cour, Madame le Président de la HCJ a déploré le fait que depuis sa mise en place, l'institution n'est pas arrivée à exercer pleinement son office. Ce bilan peu élogieux face à la récurrence des scandales fait courir un double danger au paysage institutionnel béninois. Le premier est la décrédibilisation de la Haute Cour de Justice qui finira par paraître aux yeux de l'opinion comme une institution complice, qui couvre l'impunité et l'injustice. Le deuxième est le déplacement de la responsabilité des gouvernants de la Haute Cour vers les médias, les réseaux sociaux. Ainsi, au-delà du bilan, ce colloque vient redonner vie à la Haute Cour et rappeler à tous que la responsabilité des membres de l'Exécutif c'est bien devant elle. On comprend, d'une part, que ce colloque vient replacer la Haute Cour de Justice au cœur du système institutionnel béninois, et aussi pourquoi Madame le Président exhorte ses participants à éclairer scientifiquement le débat, à déployer leur ingénierie politique, juridique, sociologique afin de proposer des solutions concrètes, réalistes et réalisables susceptibles d'éclairer la lanterne de l'institution. Sur ce, Madame le Président de la HCJ a remercié tous ceux qui ont rendu possible l'organisation de la rencontre scientifique, ainsi que les communicateurs, et a déclaré ouvert les travaux du colloque.

Les travaux du colloque ont débuté avec la leçon inaugurale dite par Madame la Pre. Dandi GNAMOU sur le thème « La reddition de compte pénale et civile des exécutifs : mythe ou réalité ? ».

Il est de principe comme l'affirme d'ailleurs l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Sacrifiant à cette exigence, et selon la Pre. Dandi GNAMOU, le constituant béninois a posé les bases normatives et institutionnelles de la reddition des comptes dès l'édification des fondements de la démocratie en 1990. C'est dire donc que la reddition des comptes des membres du pouvoir exécutif est une réalité juridiquement formalisée au Bénin, même s'il s'agit dans les faits d'une réalité évanescence. Elle tarde à se concrétiser. La reddition des comptes est une réalité juridique pour deux raisons. Elle est tout d'abord réelle puisque cette mission est confiée par le constituant à la Haute Cour de Justice et que les modalités de mise en jeu de la responsabilité au civil tout comme au pénal des membres des exécutifs sont fixées par la Constitution et les lois. Mais, le constat demeure qu'à la splendeur des ambitions répond la maigreur des résultats. Pour tout dire et en paraphrasant le Pr. Théodore Holo, les fruits tardent à porter la promesse des fleurs. Ce résultat mitigé trouve son fondement dans l'irresponsabilité de fait du Chef de l'Etat, et l'absence de procès devant la Haute Cour de Justice.

On retiendra que même si elle demeure un mythe au regard du Chef de l'Etat, la reddition des comptes a trouvé sa terre de prédilection à l'égard des ministres dans le cadre de procédure devant les juridictions ordinaires. Mais, la question qui demeure est celle de savoir si les ministres en cause, auraient pu être poursuivis s'ils bénéficiaient toujours de la confiance du Chef de l'Etat. La mise en branle de la responsabilité des ministres en cause, ne serait-elle pas due à un désaveu politique manifesté à leur égard par le Chef

de l'Etat ? Ou encore n'ont-ils pas été utilisés comme des victimes expiatoires. Quoi qu'il en soit, cette leçon magistrale fut suivie de douze communications présentées les unes dans deux panels, et les autres autour d'une table ronde.

D'une manière générale et quelle que soit l'approche adoptée, les communicateurs ont mis en balance la responsabilité et le droit. Il en est ainsi, puisque c'est le droit qui organise le phénomène de la responsabilité qu'elle soit pénale ou civile. Aussi, retiendra-t-on qu'alors que certaines interventions se sont attelées à décortiquer l'organisation juridique de la responsabilité, d'autres ont opéré une analyse croisée des mécanismes de déclenchement de la responsabilité dans ses versants civil et pénale. Ainsi, au regard des axes de réflexion choisis, les communicateurs ont traité pour certains de la responsabilité par le droit (I), et pour d'autres de la responsabilité devant le droit (II).

I- La responsabilité par le droit

La responsabilité par le droit a été successivement égrenée à travers des approches doctrinales croisées, enrichies par une présentation par les praticiens du droit, des réalités des Hautes Cour de Justice africaines.

A- Les approches doctrinales croisées

Elles ont convoqué à la fois la doctrine européenne et celle africaine avec en toile de fond le croisement des textes et des expériences. L'approche doctrinale européenne a été exposée à travers deux communications par visioconférence dont la première fut l'œuvre du Pr. Julien BOUDON et la seconde du Pr. Mathieu DISANT.

Exposant sa communication intitulée « Les origines et les modèles dans le monde : l'impossible distinction entre responsabilité pénale et responsabilité politique », le Pr. Julien BOUDON a fait une série de constats qui l'ont amené à conclure que la responsabilité politique peut servir de prétexte pour mettre en branle la responsabilité pénale même dans les démocraties les plus établies. Sur le premier, il est intéressant de relever avec l'intervenant que la responsabilité civile et pénale de l'exécutif puise son intérêt dans la séparation des pouvoirs et dans la fin de la souveraineté monarchique. De même, la question de la responsabilité qu'elle soit pénale ou politique concerne tous les régimes politiques qu'il soit parlementaire ou présidentiel, monarchique ou républicain. A partir de ce constat, l'auteur à travers des références à des cas précis puisés des Etats-Unis, de l'Italie, du Pérou en est arrivé à la conclusion que des mobiles politiques servent souvent de prétexte au déclenchement d'une procédure d'impeachment. Il s'en déduit donc que la responsabilité pénale peut cacher une responsabilité politique. Ce constat ne peut a priori surprendre puisqu'à l'origine la responsabilité était pénale avant de faire sa mue en responsabilité politique. En ce qui concerne, la France et les pays africains, le constat demeure que tous ont prévu la responsabilité du chef de l'Etat avec bien entendu des particularismes et des fortunes diverses.

Partageant, par visioconférence, « Les leçons des expériences étrangères » à partir du cas spécifique de la responsabilité des ministres en Europe, le Pr Mathieu DISANT fait constater qu'en Europe la diversité des systèmes politiques rime avec celle des mécanismes de responsabilité et de normes, en l'absence de lignes directrices, de statut en dehors de la jurisprudence issue de la

Convention européenne des droits de l'Homme. De fait, il en est arrivé à dégager deux traits généraux de l'expérience européenne relativement à la responsabilité des ministres. Ceux-ci s'expriment en variété des mécanismes et en relativité des procédures. La variété des mécanismes de la responsabilité pénale des ministres est décelable à travers autant les règles procédurales spéciales que les règles matérielles spéciales. La caractéristique majeure des règles procédurales est qu'elles sont plus politiques que celles de la procédure pénale de droit commun ; entendu que des acteurs ou des institutions politiques interviennent à une ou plusieurs étapes de leur déclenchement. Quant aux règles matérielles, le constat demeure qu'elles viennent en complément aux règles pénales ordinaires et de ce fait élargissent la responsabilité pénale ou civile du ministre par rapport celles susceptibles d'être encourue par un citoyen ordinaire. Le second grand axe de l'argumentation relatif à la relativité des processus de politisation, distingue d'un côté la dépolitisation des poursuites pénales des ministres et de l'autre les effets variables des infractions, a eu pour pays de référence l'Italie et la France. Relativement à l'Italie, l'intervenant précise que bien que les Ministres soient désormais justiciables depuis la réforme de 1989, devant le Tribunal des Ministres, le Parlement garde toujours la main relativement à l'opportunité de la poursuite même s'il est exigé que tout classement d'une affaire fasse l'objet d'une communication. En France, la situation actuelle est le fruit des réformes intervenues à la suite de l'affaire du sang contaminé et tend vers une judiciarisation de la procédure d'engagement de la responsabilité des ministres.

Les communications ont suscité des réactions des participants. Pour le premier, la création de la Haute Cour de Justice par le

constituant béninois participe d'une bonne conscience de posture démocratique, et constitue un chien de garde face aux déviances potentielles des membres de l'Exécutif. Le second, convaincu de l'utilité de cette institution se pose néanmoins la question de savoir si la résistance aux réformes, malgré le bilan actuel, ne serait pas de nature à provoquer la mort lente mais certaine de la Haute Cour de Justice du Bénin. Le troisième intervenant, interpellant la juridiction au regard de son bilan se demandait si les juristes béninois n'ont pas quelque part failli à leur mission ? En conséquence, il propose qu'une réforme soit opérée afin que le Chef de l'Etat soit justiciable devant la Haute Cour de Justice et les ministres devant les juridictions ordinaires ou des juridictions spéciales. Le quatrième intervenant a interpellé les exposants à travers les questions ci-après : l'intervention en aval de la Cour de cassation en France dans la procédure de responsabilité du Ministre n'est-elle pas de nature à fonder une suspicion sur son action ? Quel est le regard des italiens sur la question de la responsabilité des gouvernants ? La responsabilité pénale n'est-elle pas plutôt un prolongement de la responsabilité politique ? Enfin, le mythe de la responsabilité pénale de l'exécutif ne serait-il pas entretenu par les textes au profit des gouvernants ?

Ces questions ont bien entendu reçu des réponses appropriées de la part des communicateurs.

L'approche africaine a été exposée par le Pr. Cyrille Monembou, le Dr. Dario DEGBOE et le Pr. Djibrihina OUEDRAOGO.

Le Pr. Cyrille Monembou dès l'entame de sa communication intitulée « La responsabilité pénale du Président dans les Etats

d’Afrique francophone », s’est posé un certain nombre de questions qui retracent en réalité le caractère exceptionnel de ce qui représente l’Etat. L’auteur en déduit que le Président de la République n’est pas un homme comme les autres. Ce statut exceptionnel est fondé, selon l’auteur sur trois éléments qu’il a pris le soin d’énumérer. Il s’agit de l’origine de son pouvoir, la mission qui lui incombe en tant que Chef de l’Etat, enfin sa posture et son envergure qui nécessitent un régime exorbitant de droit commun. La conjonction de tous ces facteurs impose que même si la responsabilité pénale du Chef de l’Etat est textuellement prévue, les faits offrent une situation beaucoup plus nuancée, car il s’agirait d’une irresponsabilité entretenue. Relativement à l’organisation textuellement de la responsabilité, l’auteur évoque à la fois la dualité des juridictions compétentes et la dualité du fait générateur de la responsabilité pénale. Sur le deuxième point de son intervention, la réalité d’une irresponsabilité, il soutient qu’elle tire sa source d’abord de la sacralisation de la fonction présidentielle, ensuite de la prévalence des mécanismes a-juridictionnels de responsabilisation et enfin des obstacles politiques tenant à la justiciabilité du Président de la République.

Abordant, son intervention relative au « financement des Hautes Cours de justice en Afrique francophone », M. Dario DEGBOE part du postulat posé par le Juge Marshall de la Cour suprême américaine selon lequel « le pouvoir d’imposer suppose le pouvoir de détruire ». Le postulat est d’autant plus intéressant qu’il existe un lien intime entre le financement des Hautes Cours de Justice et le pouvoir financier de l’Etat, d’autant plus que ce pouvoir peut être actionné par le pouvoir politique afin d’assujettir celles-là.

Aussi, la question du financement des HCJ semble drainée celle de la dépendance. Celle-ci est d'une part, originelle et entretenue, et d'autre part, incohérente, dans un sens, et réversible dans l'autre.

A travers sa communication intitulée « Les droits fondamentaux de procédure devant la Haute Cour de Justice », le Pr. Djibrihina OUEDRAOGO s'est fixé comme objectif de répondre à la question de savoir si les procédures spécialement prévues pour engager la responsabilité des justiciables des Hautes Cour de Justice est en harmonie avec les exigences du procès équitable. L'auteur constate d'entrée de jeu que si certaines exigences du procès équitable sont garanties, il reste que d'autres ne sont prises en compte que de manière insuffisante alors que les derniers sont ignorés. Il en est ainsi des principes comme celui du contradictoire, du droit au juge et celui de l'impartialité. Tous ces écueils justifient selon l'intervenant que des réformes soient mises en œuvre afin d'éviter que les décisions des HCJ ne soient remises en cause par les juridictions constitutionnelles et internationales, tout en mettant un point d'honneur à l'atténuation de la dimension politique de ces types de procès. Tout ceci montre que les HCJ sont confrontées à des réalités qu'il convient d'exposer.

B- Les réalités des Hautes Cours de Justice africaines exposées

Les réalités des Hautes Cour de Justice africaines ont été exposées par deux participants précédés par l'intervention du Juge Abdou ASSOUMA, Président de la Cour constitutionnelle du Togo.

Dans son adresse, le Président Abdou ASSOUMA, après les salutations d'usage, a remercié chaleureusement Madame le Président de la Haute Cour de justice du Bénin, d'abord, pour l'invitation, ensuite pour les commodités de toute sorte qui ont rendu le séjour agréable ; et par le choix non seulement des thèmes d'exposés mais également des communicateurs qui de part, la qualité de leurs analyses, ont relevé le niveau des contributions et des discussions. En outre, le Président ASSOUMA a exprimé toute sa gratitude, à tous les membres de la HCJ et à ceux de la Cour constitutionnelle du Bénin pour les liens d'amitié qui les unissent à la Cour constitutionnelle du Togo. Enfin, il a exprimé sa gratitude à l'endroit des plus Hautes autorités de la République du Bénin.

Les exposés sur les réalités des Hautes Cours de Justice africaines ont été amorcés par le représentant de Madame le Président de la Haute Cour de Justice de la République de Côte d'Ivoire. Dans son intervention, M. Mathurin N'Drie, Président de Chambre à la Cour de Cassation de la Côte d'Ivoire, fait constater que la HCJ est prévue par la Constitution ivoirienne mais n'est pas fonctionnelle. Une référence à la Constitution de la République de la Côte d'Ivoire permet de relever que la HCJ est composée de membres élus en leur sein en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat et qu'elle est présidée par le Président de la Cour de cassation. Le caractère politique de cette institution ne fait l'ombre d'aucun doute. Tant que le président ivoirien aura une majorité dans les deux chambres, il est à l'abri de toute poursuite même en cas de haute trahison puisqu'il revient au Parlement de voter sa mise en accusation à la majorité des deux tiers. Cette protection, là-bas, comme ici, peut toujours servir de soupape de

sécurité, au Vice-président et aux membres du gouvernement tant qu'ils ont l'onction du Président de la République.

Présentant la Haute Cour de Justice du Togo, M. Nahm-Tchougli, Conseiller à la Cour constitutionnelle du Togo, en est arrivé au même constat que son prédécesseur, la HCJ n'est pas fonctionnelle au Togo. D'ailleurs la loi organique à laquelle la Constitution renvoie son organisation et son fonctionnement n'a pas été votée. Néanmoins, il a tenu à relever quelques particularismes du modèle togolais. Le premier réside dans la composition de l'institution. L'article 126 de la Constitution, dispose que : « La Haute Cour de justice est composée du président et des présidents de chambres de la Cour suprême et de quatre députés élus par l'Assemblée nationale. La Haute Cour de justice élit en son sein son président. ». Il s'agit d'une institution moins politisée. Le deuxième particularisme réside dans ses attributions déclinées dans les articles 127 et 128 de la Constitution. En effet, « La Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République et les anciens Présidents de la République. La responsabilité politique du Président de la République n'est engagée qu'en cas de haute trahison ». De même « La Haute cour de justice connaît des crimes et délits commis par les membres du Gouvernement et les membres de la Cour suprême ». Mais, c'est également dans ce particularisme que l'intervenant soulève une contrariété entre l'article 127 de la Constitution et l'article 75 introduit en mai 2020. Celui-ci dispose que : « Les anciens Présidents de la République sont, de plein droit, membres à vie du Sénat. Ils ne peuvent être ni poursuivis, ni arrêtés, ni détenus, ni jugés pour les actes posés pendant leurs mandats présidentiels ».

L'inquiétude est d'autant plus justifiée que l'article 75 instaure une immunité pleine, entière et à vie au Président de la République.

Les discussions ouvertes à la suite de ces interventions, ont permis aux participants de faire un certain nombre d'observations. Le premier intervenant tout en saluant l'institution de la HCJ, relève, au regard de son bilan mitigé, qu'il s'agirait d'une institution budgétivore, inutile et dont les modalités de mise en place n'ont pas suffisamment pris en compte les réalités sociales. Cette posture est également celle défendue par le deuxième intervenant pour qui, la création d'une telle institution rentrerait dans la logique de la démocratie d'apaisement consistant à recaser des alliés politiques par le jeu des récompenses.

Relativement aux critiques adressées à l'endroit de la HCJ, il importe de relever que les modalités de fonctionnement de cette institution, et cela ressort clairement de différents exposés de ce colloque, sont le fruit d'un dosage entre deux principes d'égale importance en démocratie. Il s'agit d'une part, du principe de la protection nécessaire des gouvernants et de celui de l'égalité de tous devant la loi. Le défi consiste à trouver des stratégies qui permettent au gouvernant de passer un mandat tranquille tout en s'assurant qu'il n'échappe pas à la rigueur de la loi. Cela participe d'ailleurs de la prise en compte des réalités sociales. De même l'on pourrait s'interroger sur les caractères inutiles et prétendument budgétivores d'une institution qui ne fonctionne que par à coup dans certains pays, et qui n'est pas mise en place dans d'autres. Au regard de ce constat, nous pouvons dire à l'image de Albert Camus que « Mal nommer les choses c'est ajouter au malheur du monde ».

Ne dit-on pas d'ailleurs que la « peur du gendarme est le début de la sagesse ? »

C'est ici que la responsabilité par le droit cède le pas à la responsabilité devant le droit.

II-La responsabilité devant le droit

Elle s'exprime à travers la question de savoir si les privilèges ont encore droit de cité dans les démocraties contemporaines ? La présentation de cette réflexion a été suivie d'analyses croisées sur les mécanismes de responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif.

A- Les privilèges de juridiction en questionnement

Le questionnement des privilèges de juridiction a été exposé par le Pr. Oumarou NAREY sur le thème : « Les privilèges de juridiction des membres de l'exécutif se justifient-ils dans les démocraties contemporaines ? ». Plus précisément, l'auteur est amené à répondre à la question ci-après : Comment, pourquoi et par quels moyens faire juger les membres de l'exécutif ? D'entrée de jeu, il relève qu'en raison d'obstacles politico-juridiques, il semble difficile d'engager des poursuites à l'égard des gouvernants. Quoiqu'il en soit, l'analyse des privilèges de juridiction des membres de l'exécutif, a été abordée en deux mouvements. Il s'agit d'une part des conditions protectrices à géométrie variable des privilèges, et d'autre part, des ambiguïtés des procédures devant les Hautes Cours de Justice. Sur le premier point, l'auteur relève que les conditions protectrices se manifestent différemment selon qu'il s'agit du chef de l'Exécutif ou des membres du gouvernement. Dans le premier

cas, il observe que dans certains cas, Chef de l'Etat bénéficie d'une immunité taillée sur mesure parce qu'il n'est responsable que des actes constitutifs de haute trahison. Dans le second cas, il s'agit de la responsabilité plus ou moins justifiée des autres membres de l'exécutif pour des actes accomplis dans l'exercice et ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Relativement à la question de l'ambiguïté des procédures devant les Hautes Cours de Justice, l'intervenant attribue successivement au caractère incommode de la procédure devant les HCJ et au rôle ambigu de la Cour de Justice de la République, en prenant l'exemple sur la France.

Mais, alors quelle est la conception de la doctrine universitaire sur les mécanismes de déclenchement de la responsabilité pénale et civile ?

B- Les mécanismes de déclenchement de la responsabilité en analyses croisées

Organisés en table ronde, les mécanismes de responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif ont été développés par cinq intervenants. Il s'agit des Prs. Bellarmin CODO (historien), Hygin KAKAÏ (sociologue politiste) ; Etienne AHLINVI (philosophe politiste) Joël-Arsène ADELOUI (juriste internationaliste) et Eric DEWEDI (juriste privatiste).

Dans son approche d'historien, le Pr. Bellarmin CODO, a axé son intervention sur la réhabilitation de la figure prétendument autoritaire souvent véhiculée par la doctrine occidentale du pouvoir politique africain. En effet, les pouvoirs traditionnels africains étaient des pouvoirs limités. Prenant à témoins les Royaumes

d'Oyo, de Danxomey et Youroba, des mécanismes internes relatifs à l'exercice du pouvoir, à la succession et à l'exercice partagé et délégué du pouvoir politique. Dans le Royaume de Danxomey par exemple, le Roi peut être destitué en cas de faute lourde et sanctionné par la peine de mort. La même sanction s'impose en cas de haute trahison de hauts dignitaires du Royaume. De même dans le Royaume d'Ilè-Ifè les Chefs étaient révocables lorsqu'ils sont reconnus coupables de trahison.

Abordant la question des mécanismes de responsabilité sous l'angle de la sociologie politique, le Pr. Hygin KAKAÏ pose un constat révélateur du bilan mitigé de la HCJ. En effet, « Plusieurs membres de l'exécutif ont déjà été soupçonnés de corruption, de détournement et d'abus de biens publics. Pourtant, la Haute Cour de Justice ne porte aucun jugement à son actif ». Fort de ce constat, l'auteur se pose la question de savoir si la HCJ peut vraiment juger les gouvernants ? L'auteur pose l'hypothèse de départ selon laquelle les gouvernants bénéficient d'une protection politique contre le pouvoir judiciaire. Il s'en déduit que deux charges pèsent sur la HCJ dans ses relations avec les membres de l'Exécutif. Alors que la première charge est structurelle, la deuxième est conjoncturelle. Relativement à la charge structurelle, l'auteur relève que les modalités du déclenchement de la mise en accusation du Président de la République cachent mal une volonté de protéger la charge des membres du gouvernement contre des abus et des manœuvres de poursuites fantaisistes.

De même, selon l'auteur, la chance d'une condamnation du Président de la République se trouve compromise par les modalités

de désignation des membres de la Haute Cour de Justice qui sont dominées par le parlement et l'Exécutif. La charge conjoncturelle quant à elle est d'ordre politique. Il s'agit d'une part, de l'influence de la classe politique sur le vote des textes. D'autre part, des aspects de contraintes telles que l'ethnisation du champ politique, la religiosité de l'arène politique, le financement occulte de la vie politique, les réseaux sociaux et clientélistes réduisent les chances de faire aboutir une procédure de mise en cause de la responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif. Au regard de ces pesanteurs, se pose selon l'auteur, la question de légitimation de la Haute Cour de Justice. En d'autres termes faut-il supprimer la Haute Cour de Justice ou la réformer ? Il importe selon l'auteur d'opérer un équilibre pour éviter que le citoyen ait l'impression que la Haute Cour de Justice est une institution dont l'existence relève d'un choix incrémental.

Ayant son intervention sur le domaine de la philosophie politique, le Pr. Etienne AHLINVI a eu à relever que l'horizon philosophique des responsabilités civile et pénale des membres de l'exécutif est inséparable de la problématique de la théorie démocratique. En effet, on ne peut appréhender la portée de l'exécutif qu'en l'articulant avec la démocratie libérale devenue hégémonique ou quasi-universelle depuis la fin du communisme. Cet horizon est double. Il est marqué par la théorie de la souveraineté du peuple qui est inaliénable et qui nous projette dans une forme excessive de démocratie directe utopique vite rejetée par Rousseau puisque dans sa typologie des régimes politiques, il rejette la démocratie qu'il considère comme un régime des dieux au profit des régimes aristocratiques. L'autre horizon est la philosophie des Lumières incarnée par

la problématique des droits subjectifs qui sera repris par les théoriciens du droit de l'Etat allemand et français. Cette vision est d'ailleurs partagée par Jürgen Habermas puisqu'il constate que le droit joue un rôle fondamental dans l'aménagement du pouvoir dans les démocraties contemporaines.

Dans son analyse placée sous le prime du droit international public, le Pr. Arsène-Joël ADELOUI s'est attaché à répondre à la question suivante : « Les autorités politiques peuvent-elles ou doivent-elles répondre de leurs actes devant les juridictionnelles habilitées lorsqu'ils sont en fonction ou en dehors de leur fonction ? » L'auteur en vient au constat que s'il est admis un principe de la responsabilité pénale des dirigeants en droit international, des remises en cause sont toujours observées, ce qui remet au goût du jour l'épineuse question de leur immunité. En effet, l'admission d'une responsabilité pénale des dirigeants exécutifs est soumise à la commission d'une infraction grave, à laquelle s'ajoute la compétence universelle considérée comme un moyen supplémentaire de poursuite internationale. Les remises en cause de la responsabilité pénale tiennent quant à elles à l'immunité qui est à la fois une cause exonératoire de responsabilité tout autant qu'une cause infructueuse de responsabilité.

Interpellant les fondements civilistes et pénaux du droit de la responsabilité, le Pr. Eric DEWEDI, relève que le point de vue d'un privatiste dans une réflexion sur les mécanismes de responsabilité civile et pénale des membres de l'exécutif se justifie par le fait que la responsabilité ne peut se départir de deux fondamentaux propres au droit civil que sont le mandat et la question de la faute dont le siège est fixé à l'article 1382 du Code civil français. Au bénéfice de cette

observation, l'intervenant constate que d'une manière générale, la responsabilité civile des dirigeants est faiblement invoquée, alors que la mise en œuvre de celle pénale se révèle laborieuse. Sur le premier aspect il est constant que la seule difficulté non insurmontable d'ailleurs demeure celle du lien de causalité ; alors qu'au niveau de la responsabilité pénale les obstacles sont de deux ordres. Il s'agit d'une part du double filtrage politique des recours et d'autre part des conditions de l'infraction notamment la preuve de l'élément caractérisant l'infraction.

La question de la responsabilité civile et pénale des gouvernants prend un relief singulièrement critique dans un environnement démocratique et libéral qui rend possibles les exigences d'égalité, de transparence et d'exemplarité. L'on admet que les membres de l'exécutif avec à leur tête, le chef de l'Etat ne sont pas des citoyens ordinaires et ce en raison des risques et sujétions qu'imposent leurs charges. Pour autant, ceci ne commande pas une immunité en tout, pour toujours comme cela paraît être le cas à la lecture de certaines dispositions constitutionnelles qui tendent à créditer la thèse selon laquelle les gouvernants, acteurs politiques, organisent subrepticement par la loi leur impunité en posant des digues procédurales et financières. Il n'empêche que, l'existence tantôt textuelle tantôt réelle de juridictions, permanentes ou non, devant connaître des infractions commises par les exécutifs est un début, ne fut-ce que dissuasif, qui tranche avec l'idée que « le roi ne peut mal faire ». Devrait-on s'en satisfaire ? La réponse est d'emblée négative.

Il se dégage des deux journées de réflexion deux voies par lesquelles les HCJ peuvent sortir de leur paralysie institutionnelle. Dans un

premier temps les participants ont discuté autour de l'idée d'une dépolitisation aussi bien des HCJ que des modalités de la mise en accusation des membres de l'exécutif. Dans un second, l'option d'une institution juridictionnelle formée entièrement de magistrats de profession a été également discutée. L'option du Burkina Faso qui consiste à faire juger les membres de l'Exécutif par une juridiction d'appel a été sondée.

En définitive, les participants dans leur grande majorité ont ressenti la nécessité de rendre effectivement justiciables les membres de l'Exécutif, notamment en extirpant des mécanismes actuels les freins politiques qui les rendent inactifs, ou en confiant la compétence actuelle de la HCJ à une juridiction de droit commun. C'est d'ailleurs à ce choix que semble conduire la réforme projetée en France relativement aux critiques auxquelles fait face la Cour de Justice de la République.

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 CERCCE (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. Vice 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