



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



LA RESPONSABILITE PENALE DE L'EXECUTIF AU BENIN

Pre Dandi GNAMOU

Agrégée des facultés de droit, Professeure titulaire

Présidente de la Haute Cour de Justice du Bénin

29 septembre 2025, à la Faculté de droit de CY Cergy Paris Université

Table des matières

INTRODUCTION	3
I : La responsabilité pénale affirmée.....	6
A : Le cadre normatif	6
B : Le cadre institutionnel.....	8
II : La responsabilité pénale affaiblie	10
A : Une responsabilité inopérationnelle.....	11
B : Les nouveaux horizons	13

INTRODUCTION

La reddition de compte des gouvernants à tous les niveaux est un corolaire indispensable à l'édification d'un État de droit, de démocratie et de bonne gouvernance en Afrique et dans le monde. Ayant longtemps régné, le vieil adage « *King can do no wrong* », hérité de la monarchie, issu de la crainte qu'on ne peut affronter le roi, traduisait l'irresponsabilité de ce dernier ; la personne du roi étant « inviolable et sacrée ». Mais par la suite, en raison de l'ampleur des questions de promotion de la démocratie, d'enracinement de l'État de droit et de la bonne gouvernance dans les États, la responsabilité de l'ensemble des gouvernants, autrefois, « les grands oubliés du procès pénal », a été consacrée par le nouveau constitutionnalisme africain à l'ère du renouveau démocratique, pour les fautes commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction. La mise en œuvre effective de cette responsabilité, est désormais au cœur du fonctionnement des États démocratiques et particulièrement au Bénin.

L'exercice du pouvoir en effet, expose à des tentations de toutes espèces et le sacre de l'élection n'immunise point l'homme sous les habits du gouvernant. Chef de l'État et ministres peuvent avoir des faiblesses, commettre des infractions pénales, peuvent-ils échapper à la règle commune qui veut que chacun réponde alors de ses actes ?¹ La formule « Nul n'est au-dessus de la loi », répond clairement à cette interrogation par la négative. Elle signifie que toute personne doit répondre de ses actes devant la justice. L'exécutif n'échappe pas à cette vision conformément à la Constitution de plusieurs États, qui organise les modalités de la mise en œuvre de leur responsabilité sur le plan pénal².

Du latin « *respondere* », être responsable signifie que l'on doit répondre de ses actes en subissant une sanction, « entendue comme toute mesure, même réparatrice, justifiée par la violation d'une obligation. La responsabilité est « l'obligation de répondre, d'être garant de certains actes ». Pour Serge Guinchard et Thierry Debard, la responsabilité pénale est « l'obligation de répondre de ses actes délictueux en subissant une sanction pénale dans les conditions et selon les formes prescrites par la loi »³. Quant à l'exécutif, il renvoie au pouvoir exécutif (aussi appelé simplement l'exécutif) qui est l'un des trois pouvoirs, avec le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, constituant l'État dans un régime démocratique respectant

¹ Philippe Ardant, « La responsabilité politique et pénale des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement et des ministres », in revue internationale de droit comparé, consulté en ligne sur : https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2002_num_54_2_18753#:~:text=L'histoire%20de%20la%20responsabilit%C3%A9,de%20les%20obliger%20%C3%A0%20rendre, p.467.

² GUEDEGBE (I.), la mise en œuvre de la responsabilité pénale des gouvernants (Madagascar, RDC, France, Afrique du Sud, Ghana), in actes séminaire sur la fonction juridictionnelle de la Haute cour de justice, 2024, P. 81.

³ Serge Guinchard et Thierry Debard (sous la direction.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 24e éd. 2016-2017, p.958.

la séparation des pouvoirs. Il est chargé de gérer la politique courante de l'État et d'assurer l'application de la loi élaborée par le pouvoir législatif. Au Bénin, comme généralement dans les régimes présidentiels, il s'agit du Président de la République et des membres du Gouvernement encore connus sous le terme « gouvernants ».

Le principe de la responsabilité pénale est né en Angleterre vers la fin du XVII^e siècle, avec la systématisation de la procédure de l'impeachment à l'encontre des ministres appliquant la politique du roi. A cette époque, les deux chambres britanniques ont réintroduit la procédure de « l'impeachment » qui consiste à mettre en accusation les ministres dont la conduite est estimée dangereuse. Comme ni les crimes des ministres, ni les peines dont ils étaient passibles n'étaient définis, les ministres pouvaient facilement être accusés et condamnés pour n'importe quelle conduite du roi à laquelle ils avaient pu collaborer, notamment en contresignant les actes royaux⁴. En France, la période révolutionnaire à l'égard de l'exécutif, a entrouvert les portes à une responsabilité quasi-inexistante auparavant. Le tabou de l'irresponsabilité du roi disparaît dans la Constitution de 1791, puisque le monarque y est réputé avoir abdicqué s'il adopte certains comportements considérés comme une trahison des devoirs de sa charge.⁵ Mais aujourd'hui en France, la responsabilité pénale des gouvernants est régie par la Constitution du 04 octobre 1958, la loi organique sur la Cour de Justice de la République⁶ principalement concernant les membres du gouvernement et dans certains cas, le Président de la République, et la loi du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.⁷

D'un autre côté, le constituant de la plupart des pays africains de tradition française a peu organisé la responsabilité pénale des membres de l'exécutif. Elle apparaît généralement virtuelle, expéditive, essentiellement confuse, peu intelligible et difficile de mise en œuvre. Les révisions constitutionnelles visant à parfaire et faire évoluer l'œuvre constitutionnelle des régimes libéraux africains n'accordent presque pas d'attention à la question de la réforme du statut pénal des gouvernants. Au contraire, elles consolident, souvent incidemment, les barrières directes ou indirectes qui protègent les gouvernants et renforcent le sentiment d'impunité et la perte de confiance dans les institutions, qui animent les citoyens.⁸ Plus encore, la confusion et l'imprécision des textes qui profitent à l'impunité des chefs d'États et des Ministres installent,

⁴ Philippe ARDEN, « responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des Chefs de Gouvernement et des ministres », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol 54 N°2, Avril-juin 2002, p.466.

⁵ GUEDEGBE (I.), la mise en œuvre de la responsabilité pénale des gouvernants (Madagascar, RDC, France, Afrique du Sud, Ghana), in actes séminaire sur la fonction juridictionnelle de la Haute cour de justice, 2024, P. 81.

⁶ Loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993.

⁷ Loi sur la Haute Cour.

⁸ C'est notamment le cas des révisions constitutionnelles remettant en cause, dans bien des pays, la clause de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Lire l'édifiant article du Professeur Augustin Loada sur le sujet. « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, pp. 139-174.

au sein d'espaces pourtant républicains, des pouvoirs *ad vitam æternam*, permettant à leur titulaire d'échapper à la justice⁹.

Quoiqu'il en soit, historiquement entourée d'un voile d'immunité presque sacrée et affirmée par l'adage « *Princeps legibus solutus est* » c'est-à-dire, *le prince est délié des lois* ; cette immunité a connu des transformations marquées par les évolutions politiques. Dans l'histoire des pays africains, comme c'est le cas au Bénin, la Constitution a consacré la responsabilité pénale du chef d'État et des membres du Gouvernement. D'autres lois complètent également la loi fondamentale dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres de l'Exécutif. En accordant aux gouvernants le statut de justiciables du procès pénal, le législateur leur accorde non seulement des droits en tant que victimes, mais également, son versant ; le devoir de répondre de leurs actes.

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 des comptes à tout agent public de son administration ». Sacrifiant à cette exigence, 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. Quoi qu'il en soit, le débat sur la responsabilité pénale des dirigeants politiques est relancé à chaque fois qu'une « affaire » affecte dans l'opinion, la probité dont devrait être crédité tout gouvernant¹⁰. Des chefs d'État et de gouvernement sont de plus en plus poursuivis, mais l'immunité et la souveraineté nationale constituent des obstacles. La question qui se pose dans la présente réflexion est celle de savoir quel est le modèle de responsabilité pénale des membres de l'Exécutif au Bénin ?

Sur le plan théorique, la réponse à cette question soulève des préoccupations fondamentales sur la nature et les limites du pouvoir d'État. Ce sujet permet d'enrichir le débat sur la justice pénale, la séparation des pouvoirs et les limites de l'immunité politique, ainsi que sur la manière dont les sociétés modernes peuvent garantir une justice indépendante et équitable pour tous, y

⁹Le Président guinéen, Lansana Conté, mort au pouvoir en 2008, après près d'un quart de siècle de règne, a ainsi pu échapper à l'application des règles et mécanismes de mise en cause de sa responsabilité pénale. Avant lui, ce sont Félix Houphouët Boigny, 33 ans au pouvoir et Gnassingbé Eyadema, 38 ans au pouvoir, respectivement Président de la Côte d'Ivoire et du Togo, également morts dans leurs fonctions, qui réussirent aussi à se dérober à la justice de leur pays.

¹⁰ Frédéric Joël AIVO, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence Française », disponible sur https://afrilex.u-bordeaux.fr/wpcontent/uploads/2021/03/La_responsabilite_penale_des_gouvernants_dans_les_regimes_politiques_d_influenc_francaise.pdf

compris pour les individus, citoyens pas ordinaires. L'intérêt pratique de ce sujet réside dans l'effective application des principes que le Constituant s'est donné pour mettre en œuvre la responsabilité pénale des gouvernants.

En analysant le régime juridique de cette responsabilité au Bénin, on peut affirmer qu'elle est réelle pour deux raisons. Elle est tout d'abord réelle puisque les modalités de sa mise en jeu sont fixées par la Constitution et les lois qui la complètent. Mais, mission confiée par le Constituant à la Haute Cour de Justice, juridiction chargée de l'application des règles établies, le constat demeure qu'à la splendeur des ambitions, répond la maigreur des résultats. Ce résultat mitigé se justifie par l'irresponsabilité de fait de l'exécutif et l'absence de procès devant la Haute Cour de Justice. C'est pourquoi, il est retenu que la responsabilité pénale est affirmée (I) mais qu'elle est affaiblie dans sa mise en œuvre (II).

I : La responsabilité pénale affirmée

L'affirmation de la responsabilité par le droit se justifie par le fait que légalement, les mécanismes de responsabilité pénale de l'Exécutif sont établis, à la fois par les normes (A) et les institutions (B).

A : Le cadre normatif

La question de la responsabilité pénale 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 États 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 de mécanismes pour 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. Il n'y a donc pas de décision sans responsabilité de la décision et, inversement, il n'y a de responsabilité que pour celui qui doit répondre de la décision.

Les constitutions africaines prévoient des juridictions compétentes pour connaître et juger pénalement les faits commis par les membres de l'exécutif. De Madagascar¹¹ au Ghana¹² en

¹¹ Il en est ainsi pour le Madagascar, où le Président de la République est justiciable devant la haute cour de justice, sa mise en accusation peut aboutir à la déchéance Art.131 de la constitution du Madagascar

¹² Le Ghana ne dispose pas de juridictions spécifiquement dédiées aux responsables politiques. La responsabilité pénale des dirigeants y est principalement régie par des dispositions constitutionnelles

passant par la RDC¹³, la France¹⁴, le Sénégal¹⁵, l’Afrique du Sud, etc. on note une diversité de juridictions avec le même objectif à savoir, juger les membres de l’exécutif.

Au Bénin, la juridiction emblématique dédiée à la mise en cause du Chef de l’État et des ministres est la Haute Cour de Justice (HCJ) pour des actes commis dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de leurs fonctions et susceptibles d’obtenir la qualification d’infraction. L’institution s’inspire d’une réalité ancrée dans l’ordonnement juridique et juridictionnel français¹⁶. Pour la rendre fonctionnelle, un ensemble de règles procédurales et de fond sont consacrées. Au nombre des règles constitutionnelles et législatives figurent la Constitution¹⁷, la loi organique sur la Haute Cour de Justice¹⁸, le code pénal¹⁹ ainsi que le code de procédure pénale²⁰. En ce qui concerne les règles internes, référence est faite non seulement au Règlement intérieur de la HCJ mais aussi au Règlement intérieur de l’Assemblée nationale. Ainsi, et à travers ces différents textes, l’arsenal juridique nécessaire à son fonctionnement juridictionnel a été consacré. Ils définissent la composition, la compétence, ainsi que la procédure suivie devant elle. 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 institutions politiques interviennent à une étape de leur déclenchement. Quant aux règles de fond, le constat demeure qu’en dehors de celles qui sont spécifiques au Président de la République²¹, elles sont pour le reste confondues aux règles pénales ordinaires et de ce fait, élargissent la responsabilité pénale des gouvernants par rapport à celles susceptibles d’être encourues par un citoyen ordinaire²². La seule condition étant le lien de rattachement avec la fonction.

¹³ Par contre en RDC, la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 institue la Cour constitutionnelle comme le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre à travers l’article 163 qui dispose que « la Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du Chef de l’État et du Premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution » Art.163 de la constitution de la RDC

¹⁴ Pour ce qui concerne la France, la responsabilité pénale du Président de la République est séparée de celle des membres du gouvernement. La juridiction compétente pour le président de la république est la Haute cour Art.68 « Le Président de la République ne peut être destitué qu’en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l’exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cours»

¹⁵ Au Sénégal, la haute cour de justice est compétente pour connaître pénalement des actes commis par l’exécutif

¹⁶ Raymond LINDON et Daniel AMSON, *La Haute Cour*, Edition PUF, Paris, 1987, p.13.

¹⁷ Loi n° 90-32 du 11 décembre 1999 tel que modifié par

¹⁸ Loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la haute cour de justice

¹⁹ Loi n° 2018-16 portant code pénal

²⁰ Loi 2012-15 portant code de procédure pénale ainsi que les autres lois la modifiant

²¹ C’est l’exemple de la haute trahison, de l’outrage à l’Assemblée nationale.

²² Au regard de la Constitution, aucune procédure n’est obligatoire pour la HCJ, si ce n’est le code pénal pour la définition des infractions et la détermination de la sanction.

Toutes ces normes juridiques en vigueur traduisent à l'actif du Bénin, l'existence d'une responsabilité pénale de l'exécutif par le droit à en juger par l'existence même de l'institution chargée de la mettre en œuvre (B).

B : Le cadre institutionnel

Il est incarné par la Haute Cour de Justice. Aux termes de l'article 136 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, elle 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.*

Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables ».

Elle dispose d'un siège, composé, selon les dispositions de l'article 135 de la Constitution, « *des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception du Président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du Président de la Cour suprême.*

La Haute Cour de Justice élit en son sein son Président. (...) ». J'ai ainsi eu l'honneur d'être élue par mes pairs le 01^{er} mars 2024, et depuis lors, je conduis la huitième mandature de la haute Juridiction.

La Haute Cour de Justice dispose également d'un Ministère public, d'une Chambre de l'instruction et d'un Greffe.

Le Ministère public est formé par trois magistrats élus par l'Assemblée générale de la Cour suprême, le plus ancien dans le grade le plus élevé faisant office de Procureur général et les deux autres dans le rôle d'Avocats généraux. Quant à la Chambre de l'instruction, elle est constituée par les magistrats de la Chambre de l'instruction de la Cour d'Appel de Cotonou. Le Greffier en chef de la Cour suprême fait office de Greffier en chef près la Haute Cour de Justice, suppléé en cas de besoin par le Greffier en chef de la Cour d'Appel de Cotonou.

Cette architecture institutionnelle est chargée de mettre en œuvre la responsabilité des membres de l'Exécutif.

Cependant, la responsabilité de l'exécutif se trouve éprouvée à bien d'égards liés aux pesanteurs juridiques. L'imprécision des actes incriminant aussi bien le Président de la République que les membres du gouvernement contribuent à éprouver à l'entame, les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité. En effet, la précision des infractions susceptibles d'engager la responsabilité de l'exécutif participera en effet à l'intelligibilité et à l'efficacité du régime de la

responsabilité pénale²³. Pour cela, la constitution se devait de donner un contenu concret moins virtuel aux faits et actes répréhensibles.

S'agissant des actes détachables des fonctions, comme dans plusieurs Constitutions républicaines, aucune indication de ce qui doit se dérouler si le Président de la République, commettait un acte délictueux n'est donné. En droit comparé notamment en Islande, en Estonie et en Lettonie, et toujours à l'égard des fautes commises hors fonctions, il faut que le Parlement autorise les poursuites avant qu'il soit possible de juger le Président de la République par les voies ordinaires²⁴. En France, il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 2007-2008 pour décider que le Président de la République dispose d'une immunité temporaire qui prend fin un mois après la fin de son mandat. A partir de là, il pourra être entendu par des juges ordinaires²⁵. Le régime présidentiel béninois faisant du Président de la République, le chef du gouvernement, un responsable politiquement irresponsable devant le parlement,²⁶ sa responsabilité personnelle peut être engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée nationale ou d'atteinte à l'honneur et à la probité²⁷. Or, on peut bien trouver dans ces chefs d'inculpations, la corruption, les malversations, etc. C'est d'ailleurs à bon droit que s'agissant de la haute trahison, un auteur affirmait : « si la haute trahison et le complot contre la sûreté de l'état doivent être toujours maintenus, il s'agirait qu'ils fussent assortis d'un renvoi formel à un catalogue d'actes, de faits, de propos précis dont la matérialisation déclencherait sans hésitation, la mise en cause de la responsabilité de leurs auteurs²⁸ ». C'est pour cette raison que cette expression est considérée comme un attrape-tout²⁹.

Pour ce qui est des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, il semble bien qu'il reviendra au juge de déterminer le lien avec les fonctions. Au nombre des textes régissant la Haute Cour de Justice, aucune disposition ne définit le contenu à donner à la notion d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions. Toutefois, la notion se réfère à une infraction pénale commise par une personne alors qu'elle est en train

²³ BIO SALIFOU (F.) La responsabilité interne du chef de l'État au Bénin, Mémoire de DEA 2013-2014, P.69

²⁴ BADET (G.), « Les mécanismes de redevabilité, entre droit et pratique, en Afrique et en France », Communication à l'occasion du colloque sur les mécanismes de redevabilité : cas des gouvernants organisé par la Haute Cour de Justice, 2025

²⁵ C'est le cas aussi au Portugal, en Grèce, en Hongrie, en Chypre

²⁶ VERGUIER (J.), La criminalisation de la responsabilité politique in Philippe SEGUE ? Gouvernants ? quelle responsabilité ? Paris, L'Harmattan, P. 167

²⁷ Article 73 de la constitution

²⁸ AIVO (F.J.), Le président de la République en Afrique noire francophone, Genève, mutation et avenir de la fonction, Paris L'Harmattan, 2007, P.97

²⁹ NGUELE ABADA (M.), « La constitution béninoise du 11 décembre 1990 et la responsabilité pénale des gouvernants », communication à l'occasion du Colloque International des 8, 9, 10 août organisé en hommages au Professeur AHANHANZO GLELE

d'exercer ses responsabilités professionnelles, ou en lien direct avec ces dernières. Cela peut inclure des actions commises pendant les heures de travail, ou des actions qui, bien que prises en dehors du temps de travail, sont directement liées aux responsabilités professionnelles de l'individu. La plupart des constitutions des grandes démocraties³⁰ prévoient certes la responsabilité par exception pour « *violation de la Constitution* » ou du serment. Mais il est parfois difficile de savoir si le Chef de l'Etat a violé ou non la Constitution et ces États exigent parfois que l'organe chargé de la mise en accusation du Chef de l'Etat apprécie le caractère de la faute au moment où le Chef de l'Etat a accompli cette violation de la Constitution³¹. C'est encore plus exigeant ou plus flou dès lors que cette notion n'est définie par aucun texte, constitutionnel ou législatif³². Le problème a été perçu en France où entre 2007-2008, le terme « *haute trahison* » a été abandonné pour celui plus précis de « *manquements à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat* ». Mais, même là, le caractère vague des termes utilisés à titre d'incrimination semble être une technique de protection accordée exprès par les constitutions pour rendre compliquée la mise en œuvre de la responsabilité pénale de l'exécutif. Sans entrer plus encore dans les détails, il semble bien que l'objectif des constituants ne soit pas vraiment de poursuivre les membres de l'exécutif, mais tout au plus, de donner quelques gages apparents au peuple qui ne pourrait accepter une forme d'irresponsabilité absolue quelles que soient les fautes commises. Cette hypothèse affaiblit la mise en œuvre de la responsabilité des membres de l'Exécutif.

II : La responsabilité pénale affaiblie

La responsabilité devant le droit s'exprime à partir de l'idée que les privilèges, bien qu'existants n'ont plus droit de cité éternellement dans les démocraties contemporaines. C'est pourquoi la mise en œuvre de leur responsabilité est encadrée. Toutefois, si dans certains États, elle arrive à se concrétiser, dans beaucoup d'autres comme le Bénin, elle peine encore à prendre ses marques. Cela s'explique par l'in-opérationnalité du cadre juridique et la complexité des procédures (A), qui exigent l'ouverture de nouveaux horizons (B).

³⁰ France, Allemagne, Autriche, Bulgarie, Grèce, etc. ...)

³¹ En Allemagne, la faute doit être « *délibérée* », en Hongrie, « *intentionnelle* » et en Lituanie, « *manifeste* ».

³² En Irlande et à Malte, c'est carrément à une irresponsabilité que l'on s'attend quand on évoque des termes aussi vagues que ceux de « *mauvaise conduite spécifiée* » ou celui de « *mauvais comportements* ».

A : Une responsabilité in opérationnelle

Le principal blocage de l'opérationnalisation des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité pénale de l'exécutif se résume au besoin des constitutions de protéger ses membres en raison des fonctions occupées. Il n'est pas de constitution qui n'organise un régime juridique dérogatoire pour garantir aux pouvoirs constitués et représentants de l'administration³³, un statut protecteur. En ce qui concerne l'exécutif au Bénin, c'est principalement à cause de la majesté de la fonction présidentielle et pour permettre au Président de la République et par ricochet à ses ministres d'accomplir leur mission en toute quiétude que s'est développée leur protection à travers les immunités notamment le privilège de juridiction qui leur est reconnu³⁴. Cette protection était largement justifiée par la nécessité d'éviter toute déstabilisation personnelle qu'induirait des procédures contre eux et qui en les touchant aurait nécessairement un impact sur l'exercice de leur fonction. Comme elle est définie en droit constitutionnel, l'immunité est une « protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat. »³⁵. La protection personnelle est toujours de sauvegarder la fonction³⁶, ce qui explique encore qu'elle soit d'ordre public³⁷. En raison d'obstacles politico-juridiques, il semble en effet difficile d'engager des poursuites à l'égard des gouvernants. Ces infractions sont liées à la notion d'« *actes rattachables aux fonctions* ». Pour qu'il en soit ainsi, il faut que dans son domaine de compétence, le chef de l'exécutif et les membres du gouvernement aient exercé une de leurs attributions et qu'ils aient disposé d'une indépendance non seulement dans le choix des procédés, mais aussi et surtout des moyens leur permettant de prendre l'initiative. En ce qui concerne le droit constitutionnel béninois, il faut reconnaître quand même que cette protection est relativisée. En effet, il serait inapproprié d'affirmer de façon assez péremptoire l'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions, puisqu'expressément, la responsabilité personnelle du Président de la République est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée, infractions qui ne sont possible de commission que dans l'exercice des fonctions. Mieux, l'interprétation de l'article 136

³³ Chef de l'État, ministres, parlementaires, agents publics, hauts fonctionnaires, etc.

³⁴ GNAMOU (D.), « *La reddition de compte civile et pénale des exécutifs : mythe ou réalité* », *op. cit.* P.45

³⁵ M. de VILLIERS et A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2009, p. 175.

³⁶ HAURIOU (M), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey 1929, P.534 (Sauvegarde de la fonction exécutive ou de la fonction délibérante, c'est-à-dire dans ce second cas, parlementaire, in la protection des pouvoirs constitués P. 4

³⁷ Comme l'écrivait LÉON DUGUIT, « Les immunités ne constituent (...) point des droits subjectifs, mais bien une situation objective » (*Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1911, p. 340), in les pouvoirs constitués P. 4

alinéa 1 tendrait à dire que le Président de la République est passible d'être jugé devant la Haute Cour de Justice pour n'importe quelle infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, pourvu que ces infractions soient prévues au code pénal au moment de la commission des faits.

Ainsi, plus précisément, le système de protection dans ce cas se réfère aux procédures que la suprématie des fonctions a conduit à insérer dans notre corpus juridique qui, à l'épreuve sont d'une dérisoire efficacité. L'institution créée par la Constitution pour connaître des faits répréhensibles pénalement de l'exécutif peine à être opérationnelle. Il est indéniable qu'un cadre juridique de mise en œuvre de la responsabilité des justiciables de la HCJ existe. Cependant, malgré l'arsenal juridique disponible pour faire fonctionner la haute Juridiction, ce géant, au regard de son bilan, paraît être aux pieds d'argile. Le principal reproche fait à cette institution est son bilan blanc. Pourtant, les affaires n'ont pas manqué. Il faut reconnaître que malgré les nombreux cas de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants, aucun n'est allé au bout de la procédure. Par exemples, sur une douzaine de décisions de poursuites, aucune décision de mise en accusation n'a véritablement été obtenue³⁸. Mais loin d'exprimer une introuvable faute des gouvernants, justifiant l'inexistence des cas de condamnations pénales, la responsabilité pénale de l'exécutif au Bénin formellement encadrée, semble dès lors une réalité bien fugace, mais qui file entre les doigts, en raison de son incommode procédure.

Au Bénin, contrairement à Madagascar, au Sénégal, la responsabilité pénale de l'exécutif est soumise à un double vote de l'Assemblée nationale. Il s'agit de la décision de poursuite, puis celle de la mise en accusation. Seul organe de poursuite, l'Assemblée nationale est en effet investie de la mission de poursuite et de mise en accusation. C'est elle, et non le Ministère public près la Haute Cour de Justice, qui apprécie l'opportunité des poursuites du Président de la République et des membres du Gouvernement. Le vote de la décision de poursuite comme celle de la mise en accusation est acquis à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale. Mais en réalité, cette majorité pourrait constituer une source de paralysie en raison même du fait que l'Assemblée nationale est animée par des acteurs politiques dont des anciens membres de l'Exécutif ou des aspirants. Mieux, les modalités de prise de connaissance des infractions relevant de la compétence de la HCJ ne sont pas définies. Est-ce par la voie de plainte, de dénonciation ? Est-ce par le procédé des questions orales, par le canal

³⁸ En effet, les statistiques depuis la mise en service en 2001 de la HCJ révèlent qu'il y a eu des poursuites qui ont été votées par l'Assemblée nationale. Au total et sur trois années à savoir 2012, 2015 et 2018, douze (12) poursuites ont été engagées impliquant treize (13) membres du Gouvernement. Ces statistiques en si peu de temps et sur des mandats présidentiels différents, confirment la réalité des cas de mauvaise gouvernance au sommet de l'État.

des rapports d'enquête ? D'où il s'ensuit que dès l'entame même de la procédure, des incommodités existent. De plus, cette exigence de décision de poursuite et de mise en accusation est interprétée comme un préalable à la saisine de la Haute Cour de Justice. Mieux, la saisine de la juridiction elle-même est floue. Aucun article de la loi organique n'aborde la question de sa saisine. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale l'a annoncé mais finalement ne l'a pas abordé puisque les dispositions qui s'y trouvent n'ont fait que décrire les modalités selon lesquelles les décisions de poursuite et de mise en accusation sont votées. Certains pensent que c'est la notification de la décision de mise en accusation votée par l'Assemblée nationale au procureur général près la HCJ qui vaut saisine de la haute juridiction. Qu'en est-il alors des plaintes directement adressées à la haute cour ? Il est évident que le silence de la loi quant à cette question est une source d'inconfort pour toute action que voudrait poser la juridiction pour remplir son office. Il s'ensuit dès lors que cette cour est saisie régulièrement de plaintes individuelles, mais peine à exécuter son activité juridictionnelle.

De plus, la saisine de l'Assemblée nationale qui est censée déclencher la procédure n'est organisée par les textes même si dans la pratique, les décisions de poursuite ont été adoptées par suite de la saisine du Président de l'Assemblée nationale par le Chef du Gouvernement. La décision de poursuite votée, ouvre la phase de l'instruction qui est du ressort de la chambre d'instruction de la HCJ bien que la loi n'ait pas organisé le mode de saisine de cette chambre d'instruction. Dans la pratique, toutes les décisions de poursuite sont notifiées directement au Procureur Général près la chambre d'instruction de la Haute Cour de Justice par le Président de l'Assemblée nationale. Il s'infère que c'est ce dernier qui saisit la chambre d'instruction aux fins d'instruire le dossier. Par ailleurs, le procureur général de la HCJ chargé de soutenir l'accusation, qui dès l'entame s'est vu arracher son rôle par l'Assemblée nationale, n'intervient à aucune phase de la procédure précédant le jugement. La question se pose alors de comprendre comment il soutient efficacement l'accusation ?

L'ensemble de ces éléments nécessite une réflexion profonde pour rendre le droit dynamique et faire avancer la Haute Cour de Justice.

B : Les nouveaux horizons

Pour rendre plus intelligible la mise en œuvre de la fonction juridictionnelle de la HCJ, l'idéal aurait été la révision de la Constitution afin d'alléger les modalités de poursuite des Gouvernants. Dans bon nombre de pays francophones, la mise en œuvre de la responsabilité pénale des Gouvernants devant la représentation nationale est limitée à la mise en accusation.

Mais dans l'impossibilité immédiate de réviser la loi fondamentale de notre pays sur la question, il urge de réfléchir aux différentes possibilités de faire fonctionner la haute juridiction avec la Constitution en l'état.

Outre les décisions de poursuite votées mais n'ayant pas prospéré dans la suite de la procédure, les plaintes individuelles dont la cour a été saisie demeurent à ce jour sans suite juridictionnelle. Il faut le rappeler, une trentaine de plaintes sont adressées à ce jour à la haute juridiction.

En matière pénale généralement, la juridiction est saisie par plainte, dénonciation, etc. Par principe, lorsqu'une juridiction est saisie d'une requête, elle se trouve dans l'obligation d'y donner une suite. A défaut de le faire, elle s'expose au déni de justice. La mission d'une juridiction est de juger (*art. 136 de la constitution*). Or, juger c'est : « **(le) pouvoir et (le) devoir de rendre la justice par application du Droit** » sous peine de déni de justice.

Principe commun à la justice quelle que soit la matière, le déni de justice est avant tout, une garantie pour le citoyen de se faire entendre par un juge. Ce droit est reconnu par la Charte Africaine des Droits de l'Homme ratifiée par le Bénin le **20 janvier 1986** en son article 7 « **Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue** »³⁹. Le code pénal béninois consacre le principe en son article 370 « **Tout juge, tout administrateur ou autorité administrative qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, a dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties après en avoir été requis et qui aura persévéré dans son déni, après avertissement ou injonction de ses supérieurs, peut être poursuivi et puni d'une amende de cinquante mille (50.000) à deux cent cinquante mille (250.000) francs CFA** ». Par ailleurs, d'autres textes peuvent être cités en appui comme la loi portant règles particulières applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, la Constitution, le Code civil, etc. Le déni de justice s'entend, en définitive, au regard de tous ces textes, du refus de répondre aux requêtes⁴⁰ ou du fait de négliger de juger les affaires en état de l'être. C'est en outre l'inactivité fautive du juge dans un refus d'agir⁴¹ qui est ici sanctionnée. Par une formulation plus

³⁹ Ce droit comprend : • le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; • le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ; • le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ; • le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

⁴⁰ Civ. 1re, 12 nov. 2015, no 14-16.603, Gaz. Pal. 9 févr. 2016, no 6, p. 56, note S. Amrani-Mekki

⁴¹ Par paresse ou par erreur. Ainsi, commet un déni de justice le président de tribunal de grande instance qui refuse de nommer un arbitre, en matière d'arbitrage international, « bien que les conditions de son intervention ne soient pas, *a priori*, réunies » (Paris, 29 mars 2001, JDI 2002. 498, note crit. Cohen) ; la première chambre civile de la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la cour de Paris et jugé que « constitue un déni de justice qui fonde la compétence internationale du président du TGI de Paris dans la mission d'assistance et de coopération du juge étatique à la constitution du tribunal arbitral choisi, l'impossibilité pour une partie d'accéder au juge, fût-il arbitral, chargé de statuer sur sa prétention, à l'exclusion de toute juridiction étatique et d'exercer ainsi un droit qui relève de l'ordre public international » (Civ. 1re, 1^{er} févr. 2005, no 01-13.742, arrêt Nioc, Bull. I, no 53 ; D. 2005. 2727, note Hotte ; Gaz. Pal. 28 avr. 2005, obs. Lazareff et 28 mai 2005, note Train ; JCP 2005. II. 10101, note Kessler ; RTD com. 2005. 266, obs. Loquin ; Rev. arb. 2005. 693, note Muir Watt ; Rev. crit. DIP 2006. 140, note Clay). Le déni de justice est encore constitué lorsque

contemporaine, la Cour de cassation française indique que « *les juges ne sauraient, sans interrompre le cours de la justice, se dispenser de statuer sur les causes qui leur sont soumises* »⁴², ou même de manquer au devoir de protection juridictionnelle de l'individu, ce qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable⁴³.

Il en résulte que le juge, parfois, va au-delà de sa mission d'interprétation et d'adaptation du droit. En effet, il arrive que le droit reste muet dans un domaine, et les décisions juridictionnelles doivent venir combler et pallier les insuffisances de la loi. Ainsi, le juge va créer une nouvelle règle de droit jurisprudentielle, en s'appuyant sur d'autres textes et les grands principes généraux du droit⁴⁴. La jurisprudence joue donc un rôle polyvalent, elle intervient quand il y a un manque dans la législation soit en adaptant le droit à la société, en le complétant ou en créant une nouvelle règle de droit jurisprudentielle. Le législateur quant à lui peut toujours intervenir pour intégrer la jurisprudence dans un texte juridique, ou mettre fin à une jurisprudence. Quelle que soit la cause du refus de juger, l'infraction de déni de justice suppose qu'aucune décision n'a été rendue. Il ressort de ces développements que le juge a l'obligation de statuer sur la prétention qu'une ou des parties ont formulée devant lui en faisant usage de leur droit d'action en justice. Il appartient donc au juge de statuer d'une manière quelconque, fût-ce par une fin de non-recevoir.

D'ailleurs, des réflexions se sont ouvertes sur la question à l'occasion de la première assemblée plénière de la haute Juridiction, tenue il y a quelques jours seulement, le 23 septembre dernier. Ces plaintes recevront désormais une réponse juridictionnelle par voie de décision collégiale, sans mesures d'instruction et sans convocation des parties. Il s'agit là d'une étape décisive dans le processus d'activation de la fonction juridictionnelle de la Cour.

Au terme de cette réflexion, il faut tirer un certain nombre d'enseignements. En effet, le souci de moralisation de la vie publique dans un système démocratique a conduit le législateur

le juge (d'instruction) refuse de répondre aux requêtes ou ne procède à aucune diligence pour instruire ou faire juger les affaires en temps utile, le maintien en détention étant manifestement injustifié, et le juge d'instruction ayant agi avec une légèreté qu'un juge normalement avisé et conscient de ses responsabilités n'aurait pas eue ; ce comportement déficient engage la responsabilité de l'État (Paris, 6 sept. 1996, Gaz. Pal. 1996. 2. 495. – Rappr. la jurisprudence citée *supra*, nos 35 s.

⁴² Crim. 26 févr. 2002, no 01-83.621, inédit.

⁴³ TGI Paris, 6 juill. 1994, Gaz. Pal. 1994. 2. 589, note Petit. – TGI Paris, 5 nov. 1997, D. 1998. 9. – Paris, 20 janv. 1999, D. 1999. IR 125. – Civ. 1re, 25 févr. 2009, no 08-11.726. – Civ. 1re, 25 mars 2009, nos 07-17.575 et 07-17.576, Bull. civ. I, no 65 ; JCP A 2009. 2287, note Renard-Payen ; D. 2009. AJ 1022. – À l'égard des juridictions prud'homales : Amiens, 7 déc. 2004, RPDS 2006. 369, note Cohen. – À l'égard d'un bureau de demande d'aide juridictionnelle : Civ. 1re, 21 nov. 2012, no 11-30.028).

⁴⁴ Cela a été le cas notamment pour la théorie de « l'enrichissement sans cause renommée » depuis l'ordonnance du 10 février 2016 « enrichissement injustifié » et introduit dans le code aux articles 1303 à 1303-4 du code civil. Par cette théorie, les juges ont appliqué le principe d'équité en interdisant l'enrichissement sans raison au dépend d'autrui. La théorie de l'abus de droit, fait également partie des créations jurisprudentielles des juges.

bénois à mettre en place des mécanismes de redevabilité comme partout ailleurs. Toutefois, dans son élan de protection des fonctions, il a paradoxalement enfermé et paralysé tout le système mis en place par des procédures semblent être une technique de protection accordée exprès par les constitutions pour rendre compliquée la mise en œuvre de la responsabilité pénale de l'exécutif. Cependant, il faut reconnaître que malgré ces difficultés, les acteurs impliqués dans la redevabilité des gouvernants au Bénin, ne se lassent pas de trouver des solutions médianes allant même jusqu'à un toilettage des textes de lois.