

**LA RESPONSABILITE DES TITULAIRES DU POUVOIR POLITIQUE DANS LES
PAYS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE**

Par

Ouro-Gnaou OURO-BODI

Docteur en Droit Public,

Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université de Kara (TOGO)

Evocant le caractère fondamental et sacré de la responsabilité dans toute organisation politique moderne, le Professeur Pierre AVRIL affirme que « *Le principe (de responsabilité) est inhérent au constitutionnalisme démocratique¹ et résulte impérativement des exigences de ce type d'organisation politique : le pouvoir d'un organe implique nécessairement la responsabilité de cet organe ...* »². La responsabilité joue en effet un rôle de limitation et de contrôle permanent du pouvoir et apparaît comme la meilleure garantie contre l'arbitraire. Mais, la question de la responsabilité des titulaires du pouvoir politique³ se pose avec acuité dans les systèmes politiques des Etats d'Afrique noire francophone en raison de l'actualité marquée par un débat renouvelé sur cette question⁴. Dans les textes constitutionnels de la

¹ La démocratie constitutionnelle ou « *démocratie par la Constitution* » peut être définie comme un système politique démocratique fondé sur le respect d'une constitution formelle qui se trouve au sommet de la hiérarchie des normes. Phénomène relativement récent, la démocratie constitutionnelle s'est imposée comme une forme nouvelle et moderne de la démocratie. Dans ce système politique, la démocratie, la protection des droits des citoyens et le respect de la Constitution sont garantis par l'instauration d'une justice constitutionnelle placée de fait au sommet de l'ordre juridictionnel. Voir Carl Joachim FRIEDRICH, *La démocratie constitutionnelle*, PUF, Paris, 1958, p. 19 ; Friedrich HAYEK, *La Constitution de la liberté*, traduit de l'anglais par Raoul ANDOUN et Jacques GARELLE, Litec, Paris, 1994, 530 p. ; Christian STARCK, « La théorie de la démocratie constitutionnelle », in Mélanges Patrice GELARD, *Droit constitutionnel*, LGDJ, EJA, Paris, 1999, pp. 87 et ss.

² Pierre AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », Mélanges offerts à Georges BURDEAU, in *Le Pouvoir*, LGDJ, Paris, 1977, p. 14. De même, Lucien-Anatole PREVOST-PARADOL souligne que « *la responsabilité est proportionnelle au pouvoir* », in *La France nouvelle*, préface de Jean TULARD, coll. Ressources, Paris, 1979, p. 121. Voir aussi Jean-Pierre MACHELON, « La responsabilité politique dans les démocraties contemporaines », in *La responsabilité en droit public : aspects contemporains*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 109-110. Bien avant les auteurs précités, John LOCKE affirmait déjà que les titulaires du pouvoir politique étaient liés au peuple par une sorte de contrat de confiance, et que si cette confiance venait à être brisée, leur responsabilité devrait être engagée (John LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, 5^e éd., Londres, 1725, p. 136 (traduction de David MAZEL).

³ Les titulaires du pouvoir politique sont l'ensemble des gouvernants qui détiennent un mandat électoral et jouissent d'une certaine légitimité démocratique à savoir l'Exécutif et le Législatif. Le pouvoir politique constitue le pouvoir d'impulsion, de décision et de coordination qui appartient aux gouvernants, et qui permet de gérer les affaires de la Cité. Il a plusieurs caractéristiques : c'est d'abord un phénomène d'autorité qui nécessite une double relation de commandement et d'obéissance ; c'est pourquoi on distingue les gouvernants qui commandent des gouvernés qui obéissent. Ensuite, il a une vocation globale ; l'autorité du pouvoir politique s'applique à tous et doit porter sur tous les domaines, comme par exemple l'économie, le social, l'enseignement, etc. ; ce qui permet de le distinguer d'autres phénomènes d'autorité. Depuis le XV^e siècle, le pouvoir politique est institutionnalisé, c'est-à-dire qu'il s'est dissocié de la personne des gouvernants pour se porter sur une entité qui lui sert de support, l'Etat. Cette évolution est capitale car les gouvernants n'ont de compétences qu'en raison de leurs fonctions, ils ne sont que des dépositaires provisoires du pouvoir. Voir Georges BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 22^e éd., LGDJ, Paris, 1991, pp. 86 et ss.

⁴ Grâce à des cas récents, ceux nigérien, burkinabé et togolais, une occasion de renouveau pour les dispositions constitutionnelles concernant la responsabilité des titulaires du pouvoir politique est offerte. Au Niger il s'agit de deux exemples : le premier est relatif à la tentative de mise en accusation du Président de la République, M. Mahamadou ISSOUFOU, devant la Haute Cour de Justice pour haute trahison en novembre 2015 ; le second remonte à la requête de mai 2014 introduite auprès de la Cour constitutionnelle par des députés. La requête visait à faire dire et juger par celle-ci que le Président de la République a « *violé son serment et qu'il doit être mis en accusation pour haute trahison par l'Assemblée nationale et jugé par la Haute Cour de Justice* » (Arrêt n°007/CC/MC du 22 mai 2014). Quant au cas burkinabé, il fera l'objet d'un intérêt particulier dans la présente étude tant il regorge des cas concrets de discussion. Les événements d'octobre 2014 ont entraîné le départ du pouvoir du Président Blaise COMPAORÉ après 27 ans d'exercice. Ce changement intervenu au sein du pouvoir politique au Burkina Faso a offert un souffle nouveau au dispositif constitutionnel relatif à la responsabilité des dirigeants politiques. Ce renouveau se décline à travers la révision de certains textes comme la Loi organique sur la Haute Cour de Justice, des mises en accusation d'autorités politiques, l'inéligibilité déclarée par le Conseil Constitutionnel de certains responsables du pouvoir déchu, la suppression des dispositions constitutionnelles sur l'amnistie accordée aux Chefs d'Etat, etc. Au Togo, en octobre 2010, à la suite d'une crise politique au sein du plus important parti de l'opposition, l'Union des forces de changement (UFC), déclenchée par le ralliement du parti au pouvoir en place, plusieurs membres du bureau, dont une majorité de

plupart de ces Etats, la responsabilité des gouvernants⁵ paraît peu organisée. Elle apparaît généralement « virtuelle, expéditive, essentiellement confuse, peu intelligible et difficile d'application »⁶. Les nombreuses révisions constitutionnelles, au lieu d'améliorer le système de responsabilité, ont au contraire consolidé les barrières directes ou indirectes qui protègent les gouvernants et confortent le sentiment d'impunité qui anime les citoyens. C'est notamment le cas des révisions constitutionnelles remettant en cause dans bien des pays, la clause de la limitation du nombre de mandats présidentiels⁷ et même parlementaires. Ajoutées à la confusion et à l'imprécision des textes qui profitent à l'impunité des titulaires du pouvoir politique, ces révisions se sont malheureusement généralisées⁸ et banalisées, installant au sein d'espaces pourtant républicains, des pouvoirs *ad vitam æternam*, quasi monarchiques, permettant à leur titulaire d'échapper à la justice⁹.

Traditionnellement, les titulaires du pouvoir politique encourent une triple responsabilité civile, pénale et politique. 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. Emile LITTRE définit à cet effet la responsabilité comme « l'obligation de répondre, d'être garant de certains actes »¹⁰. La responsabilité civile engage individuellement et contraint à réparer en nature ou par équivalent le dommage que l'on a causé à autrui¹¹. La responsabilité pénale signifie que l'on est obligé de répondre des infractions délictueuses ou criminelles commises et de subir la peine prévue par les textes qui les répriment, peine consistant en une amende ou un emprisonnement. Quant à la responsabilité politique, considérée comme « un principe

députés élus font scission et créent un nouveau parti, l'Alliance nationale pour le changement (ANC). Le Président de l'Assemblée nationale d'alors, Abasse BONFOH révoque neuf députés de l'ANC. Saisie par les députés, la Cour Constitutionnelle du Togo confirme leur révocation.

⁵ Suivant une interprétation restrictive, le vocable « *gouvernants* » renvoie le plus souvent aux membres de gouvernements. La notion de « *gouvernants* » est traditionnellement associée au pouvoir exécutif. Mais, dans une approche plus large, la notion est étendue à certains hauts fonctionnaires et aux parlementaires. Il faut aussi relever qu'il y a parfois des interférences entre « *gouvernants* », « *dirigeants politiques* », « *hommes politiques* » ou « *politiciens* ». Mais la qualification de « *dirigeants politiques* » est plus restreinte que celle d'« *hommes politiques* » ou de « *politiciens* » qui peuvent désigner parfois de manière péjorative des « *professionnels de la politique* » qui ne sont pas toujours titulaires d'un mandat politique proprement dit. La qualification de « *dirigeants politiques* » peut donc parfois être associée à la notion de « *gouvernants* » (voir Frédéric Joël AÏVO, La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française, *Revue Juridique et Politique*, n° 1, 2010, pp. 8 et 9). Il faut souligner que nous utiliserons la notion de « *gouvernants* » dans le sens des titulaires du pouvoir politique dans le cadre de ce travail.

⁶ Frédéric Joël AÏVO, *ibid.*, p. 3.

⁷ Voir sur ce sujet : Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, pp. 139-174.

⁸ Voir Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583-622.

⁹ Frédéric Joël AÏVO, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *Dictionnaire de la langue française*, éd. Hachette et Cie, Paris, 1877.

¹¹ Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 8^e éd., Paris, 1990, p. 432.

autonome et spécifique par rapport aux autres types de responsabilité », elle ne relève selon le Professeur AVRIL, « *ni de la faute, ni du risque* »¹². On l'entend plus largement comme étant l'obligation pour les gouvernants de répondre de leurs actes pour un motif politique. Plus précisément, la responsabilité politique est « *l'obligation pour le titulaire d'un mandat politique de répondre de son exercice devant celui de qui il le tient* »¹³. Même s'il existe une tentation d'amalgame et un risque de dérive entre responsabilité pénale et responsabilité politique, il est acquis qu'il faille détacher la responsabilité pénale des gouvernants de leur responsabilité politique. Donc, en principe, comme régime de responsabilité applicable aux dirigeants politiques, « *à faute pénale, sanction pénale, à faute politique sanction politique* »¹⁴.

Si les parlementaires sont généralement jugés par les juridictions ordinaires après la levée de leur immunité, la juridiction emblématique dédiée à la mise en cause du Chef de l'Etat et des ministres¹⁵ est la Haute Cour de Justice¹⁶ 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 français¹⁷. Mais, les Hautes Cours de Justice africaines ont été très tôt atteintes d'une certaine léthargie à l'image de la Haute Cour de Justice française¹⁸ en raison d'un manque de volonté réelle de mettre en pratique les dispositions constitutionnelles pertinentes, car celles-ci auraient été insérées dans les lois fondamentales par pure mimétisme de la Constitution française¹⁹.

¹² Pierre AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », *op. cit.*, p. 9.

¹³ Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT, *op. cit.*, p. 510.

¹⁴ Marie-Anne COHENDET, *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002, p. 31.

¹⁵ Le Professeur Maurice KAMTO démontre, tout en dissociant la responsabilité civile du ministre de celle politique et pénale, que la responsabilité ministérielle repose sur les trois aspects de la personnalité du ministre : « *Individu, le ministre peut engager sa responsabilité civile. Homme politique, concourant à l'expression du pouvoir exécutif, il a bien sûr une responsabilité politique qu'il est appelé à assumer solitairement ou collectivement avec les autres membres du gouvernement. Citoyen enfin, il est soumis aux lois régissant les libertés garantissant la paix, l'ordre public et les bonnes mœurs dans la Cité ; il a à ce titre une responsabilité pénale* ». Voir Maurice KAMTO, « La responsabilité pénale des ministres sous la V^e République », *RDP*, n° 5, 1991, pp. 1241-1242.

¹⁶ Presque toutes les Constitutions des pays d'Afrique francophone ont institué des Hautes Cours de Justice (voir article 137 de la constitution burkinabé du 2 juin 1991 ; article 135 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; article 142 alinéa 1 de la constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; article 78 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991 ; article 128 de la constitution malienne du 25 février 1992 révisée en 2017 ; article 126 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 ; article 191 de la constitution du Congo Brazzaville du 6 novembre 2015 ; article 122 de la constitution centrafricaine du 30 mars 2016).

¹⁷ Raymond LINDON, Daniel AMSON, *La Haute Cour*, PUF, Paris, 1987, pp. 13 et 156 ; Philippe ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des Chefs d'Etat, des Chefs de gouvernement et des ministres », *Revue internationale de droit comparé*, 2-2002, p. 465.

¹⁸ Philippe ARDANT, *ibid.*, p. 476.

¹⁹ Zakaria DABONE, « La poursuite des actes des autorités en charge de l'Etat », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, p. 252.

Nonobstant les transformations institutionnelles opérées par les transitions démocratiques, le Chef de l'Etat reste au cœur du pouvoir²⁰ et sa responsabilité pénale, bien que prévue par les nouvelles Constitutions et renforcée par le pluralisme démocratique, demeure encore une fiction juridique, sinon « *une noix creuse* »²¹. Les nouvelles Constitutions consacrent en revanche le principe de l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat. Cette irresponsabilité politique rejaillit en cascade sur les membres de son gouvernement et même sur les parlementaires proches de la majorité présidentielle. L'irresponsabilité ministérielle devant le Parlement, en tant que le corollaire de l'irresponsabilité présidentielle, apparaît comme l'une des caractéristiques des systèmes politiques africains²². En effet, rares sont les gouvernements africains qui ont été renversés par l'institution parlementaire. Une telle situation n'est véritablement possible que lorsque le gouvernement et plus précisément le Premier ministre s'oppose au Chef de l'Etat²³. Il s'agit en réalité d'une situation exceptionnelle car les membres du gouvernement semblent toujours inféodés, soumis parfois aveuglément au Chef de l'Etat, ce dernier étant le plus souvent à la fois le Président du parti et le chef de la majorité parlementaire et présidentielle. De plus, les rapports que le Président entretient avec ses ministres sont, non pas des rapports institutionnels, mais des rapports de parentèle et de clientèle. Dans ces conditions, on voit mal comment le Chef de l'Etat pourrait accepter de voir ses fidèles serviteurs être renversés par le Parlement²⁴ ou être mis en cause devant une juridiction quelle qu'elle soit.

En ce qui concerne la responsabilité des parlementaires, elle est également encadrée par les textes constitutionnels. S'inspirant comme à l'accoutumée du droit parlementaire français, les constituants des Etats africains francophones et les rédacteurs des règlements intérieurs des assemblées vont édicter un assez grand nombre de règles protégeant le mandat parlementaire. Il s'agit surtout des immunités parlementaires²⁵ qui se définissent comme des privilèges qui, à

²⁰ Jean Du BOIS De GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef de l'Etat en Afrique ? », in Mélange en l'honneur de Gérard CONAC, *Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 332-333.

²¹ Téléphore ONDO, *La responsabilité introuvable du Chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Poitiers, 2005, p. 49.

²² *Ibid.*, p. 182

²³ Cette analyse se justifie lorsqu'on se situe dans le cadre d'un régime parlementaire ou semi-parlementaire, ou même présidentiel où le Chef de l'Etat dispose de la plénitude du pouvoir exécutif. C'est le cas du Premier ministre imposé au Président par la Conférence nationale tchadienne. En effet, la forte légitimité du Premier ministre issu de cette Conférence nationale a fait qu'il a cherché à s'émanciper et donc à s'affranchir de la tutelle traditionnelle du Chef de l'Etat. Mais ce dernier ayant su imposer sa volonté au Parlement transitoire, a réussi à provoquer la déchéance non pas du gouvernement, mais du Premier ministre « *rebelle* ».

²⁴ Téléphore ONDO, *op. cit.*, p. 182.

²⁵ On distingue généralement deux sortes d'immunités : l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires qui s'appliquent à des faits bien différents et qui diffèrent aussi selon leurs caractéristiques et leur régime juridique. La première concerne les actes de la fonction parlementaire, et la seconde, les autres actes, c'est-à-dire ceux qui ne

travers le parlementaire, garantissent le libre exercice du mandat en le protégeant contre les poursuites judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par de simples particuliers²⁶. Les textes constitutionnels réaffirment la portée des immunités parlementaires²⁷. Toutefois, dans la pratique, ces textes sont appliqués au cas par cas.

Face à ces lacunes juridico-politiques, l'on s'interroge sur les facteurs de la perpétuation de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat et des ministres dans les systèmes politiques africains. En effet, comment peut-on expliquer l'impraticabilité de la responsabilité du Chef de l'Etat et des membres de son gouvernement ? Quelles sont les perspectives pour une responsabilité aboutie des membres de l'Exécutif ? En ce qui concerne les parlementaires, la première question est en rapport avec leurs opinions politiques émises dans l'exercice de leurs fonctions. Les cas togolais et burkinabé sont emblématiques de cette question. Comment sont en effet traitées les questions des immunités parlementaires dans ces pays ? Quant au régime de l'inviolabilité, s'il aménage la mise en œuvre des actions pénales pour que des poursuites visant les actes accomplis par les parlementaires en tant que simples citoyens n'entravent pas injustement leur mandat, le principe de sa permanence tout au long du mandat parlementaire dégagé par les constituants dans les pays d'Afrique francophone ne peut-il pas être considéré comme une « *extension abusive des privilèges* »²⁸ pouvant aboutir à une totale impunité d'un parlementaire constamment réélu et désormais au dessus des lois et règlements ?

Toutes ces interrogations, aussi pertinentes soient-elles, peuvent être résumées en une question fondamentale : quels sont les paradigmes d'un mécanisme efficace et efficient de responsabilité des titulaires du pouvoir politique ?

En effet, s'il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité et de responsabilité sans sanction, cette combinaison inhérente au constitutionnalisme démocratique apparaît difficilement réalisable

couvrent pas l'irresponsabilité. Le fondement de l'irresponsabilité, si exorbitante en droit commun, peut se trouver dans le fait que le député exprime l'intérêt général ; il représente la Nation toute entière, et doit pouvoir agir librement sans redouter des conséquences dommageables de ses actes politiques. Lorsque le député parle, écrit ou vote par exemple, cela dans le cadre de ses fonctions législatives ou de contrôle, il doit pouvoir agir sans craindre d'éventuelles conséquences que pourraient lui faire encourir l'accomplissement de ses actes. Si l'irresponsabilité se limite exclusivement aux actes de la fonction de parlementaire, ses effets sont pourtant très étendus dans la mesure où le parlementaire ne peut être poursuivi ni pénalement, ni civilement et encore moins politiquement. L'irresponsabilité est perpétuelle, c'est-à-dire qu'elle couvre le parlementaire durant toute la durée de son mandat et continue pour ces mêmes faits à le couvrir, même après la perte de son mandat c'est-à-dire jusqu'à la fin de ses jours. En ce qui concerne l'inviolabilité, voir nos développements supra.

²⁶ Georges BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 26^e éd., LGDJ, Paris, 2001, p. 590.

²⁷ Ainsi, aux termes de l'article 90 alinéa 1 de la Constitution béninoise, « *Les membres de l'Assemblée nationale jouissent de l'immunité parlementaire. En conséquence, aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». Voir aussi les articles 53 de la Constitution togolaise, 95 de la Constitution burkinabè et 26 de la Constitution française de 1958 à titre comparatif.

²⁸ Georges BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 590.

dans les Etats africains francophones fortement marqués par des régimes présidentielistes²⁹. Généralement, la question de la responsabilité des gouvernants est une question cruciale dans ces régimes, non pas toujours du fait de sa constitutionnalisation qui est constante, mais plutôt en raison de l'écart entre les textes et la pratique. Chefs d'Etats, ministres et même parlementaires seraient immunisés du fait de leur qualité et en raison de leurs fonctions politiques pendant et après leur mandat. De ce fait, la responsabilité des gouvernants transcende tous les régimes. Elle est mise en lumière aussi bien dans les régimes parlementaires, semi-présidentiels que présidentiels. En effet, la mise en œuvre de la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif reste banalisée, alors que leur responsabilité pénale est aménagée dans un sens protecteur devant les juridictions spéciales où les magistrats professionnels laissent la place à des parlementaires-juges ; celle-ci reste largement hypothétique, du fait en particulier de la solidarité corporatiste des parlementaires dont dépend l'ouverture des poursuites à l'égard des membres de l'exécutif, eux-mêmes généralement issus des assemblées³⁰. La responsabilité des parlementaires n'en est pas moins sujette à critiques. L'irresponsabilité politique personnelle des parlementaires pour leurs opinions et votes politiques est largement remise en cause par la pratique politique, alors que leur responsabilité pénale reste elle soumise à des aléas politiques suivant qu'on appartienne ou non de la majorité présidentielle.

Au total, ce sont autant la non opérationnalité des règles organisant la responsabilité des titulaires du pouvoir politique, la neutralisation des mécanismes juridiques et judiciaires prévus, que la tendance à l'affaiblissement de la notion par des procédés constitutionnels incidents qui relancent encore plus aujourd'hui le débat sur la pertinence, l'effectivité et l'efficacité de la responsabilité des gouvernants africains³¹. La présente étude entend donc mettre en lumière ces errements et apporter des éclairages sur la responsabilité politique et pénale des titulaires du pouvoir politique.

Dans une démocratie respectable, il peut paraître inconvenant de parler de responsabilité des gouvernants. Si la femme de César doit être au dessus de toute critique, César lui-même doit encore moins pouvoir être soupçonné³². Au surplus, choisis par les citoyens, les gouvernants bénéficient d'une sorte de présomption en vertu de bonne conduite, de respect des lois, à

²⁹ Télesphore ONDO, *La responsabilité introuvable du Chef d'Etat africain ...*, *op. cit.*, pp. 55 et ss.

³⁰ Philippe ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des Chefs d'Etat, des Chefs de gouvernement et des ministres », *op. cit.*, p. 466.

³¹ Frédéric Joël AÏVO, *La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française*, *op. cit.*, p. 4

³² Philippe ARDANT, *op. cit.*, p. 466

l'encontre de laquelle toute défaillance apparaîtrait comme un désaveu du suffrage universel. Mais, en même temps, l'exercice du pouvoir expose à des tentations de toutes sortes, et le sacre de l'élection n'immunise point l'homme sous les habits du gouvernant. Chefs d'Etats, ministres et parlementaires peuvent avoir des faiblesses, commettre des infractions politiques, civiles et pénales, et doivent à cet effet répondre de leurs actes. Cette responsabilité des gouvernants se situe donc au point de rencontre de trois impératifs importants : la nécessité de reddition des comptes pour la gestion aussi bien des affaires publiques que des litiges relevant de la vie privée³³ afin de renforcer le socle de la légitimité du pouvoir détenu³⁴ ; le besoin de ne pas initier une justice différente de celle de tous les citoyens et le besoin d'assurer une paix de l'esprit aux détenteurs du pouvoir d'Etat au cours de la gestion des affaires publiques³⁵. Les Etats africains francophones, s'ils admettent à cet effet une responsabilité des titulaires du pouvoir politique, ils tiennent en même temps à les protéger contre des poursuites abusives de nature à compromettre l'exercice de leurs fonctions. D'où des régimes de responsabilité spécifiques et complexes rendant très difficiles la mise en cause des gouvernants par des procédures politiques et pénales³⁶. Ces régimes se sont révélés inadaptés à des hypothèses concrètes d'où des débats sur la nécessité de leurs reformes. La responsabilité politique apparaît donc très défaillante **(I)**, alors que la responsabilité pénale reste pratiquement inopérante **(II)**.

I- Le caractère défaillant du système de responsabilité politique

La responsabilité politique reste pratiquement inexistante au sein de l'Exécutif en dépit des importants pouvoirs du Chef de l'Etat **(A)**, alors qu'on assiste de plus en plus à une responsabilité politique de fait des parlementaires **(B)**.

³³ *Ibid.*, p. 465.

³⁴ Selon Georges VEDEL, in *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 429, « [...] on n'a d'autorité que dans la mesure où on en assume la responsabilité, on n'est responsable que dans la mesure où on détient une autorité » ; voir aussi Hugues PORTELLI, « La pénalisation de la vie politique », *Pouvoirs*, n° 128, volume 1, 2009, p. 113.

³⁵ Patrick AUVRET, « La réforme de la responsabilité du Président de la République », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, n° 2, mars 2007, p. 410.

³⁶ Dans le cadre de cette étude, nous avons choisi d'aborder la responsabilité des titulaires du pouvoir politique dans ses aspects politique et pénal, étant donné que ce sont ces deux régimes de responsabilité qui posent le plus de problèmes dans les systèmes juridiques et politiques africains.

A- La responsabilité politique introuvable de l'Exécutif

La responsabilité politique introuvable de l'Exécutif est le corolaire de l'omnipotence du Chef de l'Etat dont l'irresponsabilité couvre aussi les membres du gouvernement (1), et de l'inféodation des Hautes Cours de Justice au pouvoir politique (2).

1- L'hégémonie présidentielle comme fondement de l'irresponsabilité politique

En dehors de quelques Etats qui prévoient une responsabilité politique exceptionnelle d'ailleurs inopérante du Chef de l'Etat³⁷, l'irresponsabilité présidentielle reste totale sur le plan politique. Elle repose essentiellement sur des fondements juridiques. En effet, les régimes politiques établis par les Constitutions et le système de partis font du Chef de l'Etat la « *clef de voûte des institutions* », le centre d'impulsion politique, voire le lieu du pouvoir³⁸. Mais, cette irresponsabilité repose aussi et surtout dans la pratique sur le présidentielisme négro-africain qui reste une forme altérée du régime présidentiel des Etats-Unis. La puissance présidentielle ne se limite donc pas aux règles fixées par la Constitution. Elle est amplifiée par la pratique politique et constitutionnelle. Guy Carcassonne observe à ce propos qu'« *en droit, la Constitution confie au Chef de l'Etat des attributions conséquentes. Mais c'est la pratique qui, sans vraiment trahir la Constitution, mais plutôt en la conduisant à ses aboutissements, en a fait un monarque républicain* »³⁹. Un tel régime ne peut en aucun cas établir aisément un mécanisme effectif de remise en cause du Chef de l'Etat sans porter atteinte à l'Etat lui même. L'irresponsabilité du Chef de l'Etat est donc le corolaire direct de son hégémonie et de son omniprésence qui résultent à leur tour de la légitimité démocratique dont jouit ce dernier.

La suprématie présidentielle s'affirme aussi sur les contrepoids constitutionnels. Traditionnellement, le Parlement et les juridictions sont considérés comme des institutions faisant contrepoids au pouvoir présidentiel. Mais, ces contrepouvoirs n'ont jamais

³⁷ L'article 127 alinéas 1 et 2 de la Constitution togolaise dispose que : « *La Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République. La responsabilité politique du Président de la République n'est engagée qu'en cas de haute trahison* ».

³⁸ Le rôle prépondérant du Chef d'Etat africain a toujours été strictement défini par les différentes Constitutions africaines. Au Gabon, il s'agit de l'article 8 nouveau issu de la révision constitutionnelle du 10 janvier 2018. Au Togo, c'est l'article 58, en RDC, l'article 69 de la Constitution du 18 février 2006 modifiée. Voir Frédéric Joël AÏVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone, Genèse, évolutions et avenir de la fonction*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 128-134.

³⁹ Guy CARCASSONNE, « Pouvoirs présidentiels », in *Le Point*, n°1179 du 22 avril 1995, p. 34. La même idée est exprimée par Alain DUHAMEL en ces termes : « *Les pouvoirs effectifs du Président dépassent de beaucoup ses prérogatives constitutionnelles. L'hégémonie présidentielle a fléchi à sa guise la Loi fondamentale* » (Alain DUHAMEL, « Le monarque républicain », in *Le Point*, *ibid.*, p. 35 ; voir aussi Olivier CAMY, « Le Chef de l'Etat est-il souverain sous la V^e République ? », *RFDC*, n°25, 1996, p. 8.

fonctionné⁴⁰ avec des régimes présidentielistes qui ont eu pour effet d'affaiblir, voire d'annihiler les contrepoids au pouvoir⁴¹.

Devant cette toute puissance du Chef de l'Etat, le gouvernement devient un « *bouc émissaire* »⁴² de l'irresponsabilité politique de ce dernier. Dans un régime parlementaire ou semi-parlementaire, l'irresponsabilité du Chef de l'Etat est couverte par la généralisation du contreseing sur les actes ministériels et le transfert de sa responsabilité politique sur les ministres. Le roi ne pouvant mal faire, ce sont en revanche ses ministres contresignataires qui doivent répondre à sa place devant le Parlement. C'est pourquoi les nouvelles Constitutions africaines établissent comme d'ailleurs les anciennes dominées par les partis uniques, des régimes parlementaires rationalisés⁴³ s'inspirant très largement de la Constitution française de 1958 et notamment en son article 49. Elles prévoient donc une responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement⁴⁴ à travers deux (02) mécanismes : la motion de censure⁴⁵ et la question de confiance⁴⁶. Toutefois, cette responsabilité politique du gouvernement reste dans la pratique très hypothétique. Le souci constant des « *ingénieurs constitutionnels* » d'assurer la stabilité, l'efficacité et la protection des organes de l'Exécutif les a poussés à la rationalisation de l'institution parlementaire. Les techniques du parlementarisme rationalisé ont donc eu pour objet de « *réglementer de manière rigoureuse les rapports entre le Gouvernement et le Parlement afin de promouvoir stabilité et efficacité gouvernementales* »⁴⁷. Aussi, le pouvoir législatif est-il transformé en une simple fonction d'enregistrement et le contrôle des élus en un rituel sans portée⁴⁸. Olivier BAUD parle d'ailleurs de la crise de la responsabilité classique du gouvernement devant le Parlement⁴⁹. Dès lors que le présidentielisme, par le biais des techniques du parlementarisme rationalisé, vise à protéger le

⁴⁰ Pour une meilleure analyse de cette question au Gabon, voir Télesphore ONDO, *Le contrôle du Parlement sur l'action du pouvoir exécutif au Gabon*, Mémoire de Maîtrise en Droit Public, Université Omar Bongo, Libreville, 1999, pp. 52 et suiv.

⁴¹ Télesphore ONDO, *La responsabilité introuvable du Chef d'Etat africain*, op. cit., p. 115.

⁴² Pour de plus amples explications, lire à ce sujet l'article du Professeur Christian BIDEGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie », in *La responsabilité des gouvernants, Pouvoirs*, n° 92, 2000, pp. 5-6.

⁴³ Quelques exceptions peuvent être relevées comme les cas du Bénin, du Tchad, etc. qui ont opté pour un régime présidentiel.

⁴⁴ Articles 63-65, 108, 97-98 des Constitutions gabonaise, tchadienne du 4 mai 2018 et togolaise.

⁴⁵ La motion de censure permet de renverser un gouvernement en place lorsqu'elle est adoptée par les parlementaires.

⁴⁶ En ce qui concerne la question de confiance, l'initiative provient du gouvernement qui s'emploie à démontrer que le soutien des députés lui est acquis. C'est pourquoi le droit parlementaire qualifie cette démarche gouvernementale de « *question de confiance* », laquelle se ramène au fond à demander aux parlementaires : « *M'aimez-vous ?* » selon la formule de Jean ROSSETO, in *Les institutions politiques de la France*, A. Colin, Paris, 1992, p. 114.

⁴⁷ Pierre-Henry CHALVIDAN, *Droit constitutionnel, Institutions et régimes politiques*, éd. Nathan, Paris, 1996, p.180.

⁴⁸ Dimitri Georges LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire francophone*, Pedone, Paris, 1976, p. 210.

⁴⁹ Olivier BAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », in *La responsabilité des gouvernants, Pouvoirs*, op. cit., p. 18.

pouvoir exécutif et notamment le Chef de l'Etat et à assurer sa stabilité, cette protection s'étend aussi aux ministres qui deviennent ainsi politiquement irresponsables⁵⁰.

En dehors de l'hégémonie présidentielle, la forte politisation des Hautes Cours de Justice est un facteur qui concourt à l'annihilation de la responsabilité de l'Exécutif.

2- La forte politisation des Hautes Cours de Justice

Dans certains Etats où la responsabilité politique exceptionnelle du Chef de l'Etat est prévue par les textes⁵¹, les Hautes Cours de Justice censées mettre en œuvre cette responsabilité sont généralement inféodées au pouvoir politique. Elles constituent à cet égard un simple maquillage démocratique. La Haute Cour de Justice est une juridiction politique dans tous les sens. Il s'agit d'une juridiction politique d'abord du fait de la qualité de ses principaux justiciables, le Chef de l'Etat, les membres du gouvernement et dans certains cas, les parlementaires qui sont tous des hommes politiques ; il s'agit ensuite d'une juridiction politique du fait que les infractions qu'elle est appelée à connaître peuvent être aisément qualifiées de politiques ; elle est enfin de nature politique du fait de sa procédure⁵² et de sa composition particulière qui intègrent des hommes politiques dont les parlementaires. Les Chefs d'Etats africains ont en effet beaucoup joué sur la composition et la procédure pour maintenir ces juridictions spécifiques sous leur domination.

En ce qui concerne la composition, les premières Constitutions ont opté en grande partie pour une composition politique à dominance parlementaire⁵³, alors que les nouvelles Constitutions préfèrent généralement une composition mixte. Toutefois, cela n'enlève en rien le caractère hautement politique de la composition de ces juridictions. On note en effet une forte prédominance d'hommes politiques⁵⁴ et la plupart des magistrats élus ou nommés n'ont leur salut que grâce au Chef de l'Etat à qui ils jurent fidélité.

⁵⁰ Voir Téléphore ONDO, « *Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon* », *RJP*, n°3, juillet-août-septembre 2003, pp. 335 et ss. ; Jean-Michel BLANQUER, « Un enjeu central : la responsabilité des ministres. Ou comment éviter les pièges de l'illusoire VI^e République », *RDP*, n°1/2, 2002, pp. 262-263 ; Jean KELLERHALS, Noëlle LANGUIN, Massimo SARDI, « Le sentiment de responsabilité dans les mentalités contemporaines », *Droit et Société*, n° 47, 2001, pp. 257-270.

⁵¹ Voir l'article 127, alinéas 1 et 2 de la Constitution togolaise.

⁵² Pour la procédure, voir, Ahmed TIDJANI BA, « L'Exécutif dans les démocraties pluralistes africaines. L'exemple des Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest », *Revue burkinabé de Droit*, n° 35, 1^{er} semestre 1999, pp. 25-26.

⁵³ Voir l'article 62 alinéa 1 de la Constitution gabonaise de 1961. Au Togo, voir le Titre IX de la Constitution du 5 mai 1963.

⁵⁴ Ainsi, selon l'article 79 nouveau issu de la révision constitutionnelle gabonaise de 2018, « *La Haute Cour de Justice est composée de vingt et un (21) membres dont six (6) désignés en son sein par l'Assemblée Nationale, six (6) désignés en son sein par le Sénat et des neuf (9) membres de la Cour Constitutionnelle* ». L'ancienne Constitution tchadienne de 1996 révisée en 2004 ainsi que la loi organique de 2000 prévoient aussi une composition mixte de la Haute Cour de

La procédure devant la Haute Cour de Justice a aussi fortement été politisée. Elle est prévue sommairement par certaines Constitutions qui renvoient à une loi organique qui fixe en plus l'organisation, la composition et les conditions de saisine⁵⁵. Paradoxalement, c'est sous le parti unique que les législateurs africains ont élaboré le plus de lois organiques, sans doute parce que leur effectivité pratique était douteuse. Depuis le processus de démocratisation, les lois organiques sont une denrée rare⁵⁶. En général, la procédure comprend au moins deux phases, une phase parlementaire ou la mise en accusation et une phase judiciaire ; et c'est justement la phase de mise en accusation sans laquelle aucune poursuite n'est possible qui reste très problématique. En effet, presque tous les textes régissant les Hautes Cours de Justice confèrent au Parlement l'initiative de la mise en accusation du Chef de l'Etat et des membres du gouvernement⁵⁷. Elle se fait sous forme d'une proposition de résolution qui est examinée selon la procédure établie. Cette résolution doit généralement être adoptée à une très large majorité⁵⁸, le plus souvent difficile à dégager compte tenu du fait que les Parlements sont soit « *monocolores* », soit dominés par la majorité présidentielle. Dans une telle situation, le déclenchement de la procédure contre le Chef de l'Etat et son gouvernement reste largement hypothétique. La phase de mise en accusation a fortement été rationalisée de telle sorte que dans la pratique, il devient quasiment impossible de mettre en cause la responsabilité du Chef de l'Etat et de ses ministres.

En sus de la responsabilité politique introuvable de l'Exécutif, les défaillances du régime de responsabilité politique se prolongent avec la responsabilité de fait des parlementaires.

Justice à dominance parlementaire : dix députés, deux membres du Conseil constitutionnel et trois membres de la Cour suprême (article 173 de la Constitution). La Haute Cour de Justice togolaise instituée par la Constitution de 1992 est aussi composée de la même façon : trois magistrats, plus précisément le Président et les Présidents de chambres (judiciaire et administrative) de la Cour suprême et quatre députés élus par l'Assemblée nationale (articles 123 et 126 de la Constitution togolaise).

⁵⁵ Voir respectivement les articles 126 alinéa 3, 135 alinéa 3, et 80 nouveau des Constitutions togolaise, béninoise et gabonaise.

⁵⁶ Téléphore ONDO, *La responsabilité introuvable du Chef d'Etat africain ...*, op. cit., p. 242

⁵⁷ Lallé Elisabeth KANGAMBEGA, *Les procédures pénales dérogatoires au droit commun. Etude comparée de droit français et de quelques droits d'Afrique noire francophone (Burkina, Côte d'Ivoire, Niger, Togo)*, Thèse, Droit privé et Sciences criminelles, Université de Poitiers, 1997, pp. 568-570.

⁵⁸ Ainsi, selon l'article 129 alinéa 2 de la Constitution togolaise, « *La décision de poursuivre ainsi que la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement sont votées à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des membres de chacune des deux Assemblées composant le Parlement, selon la procédure prévue par une loi organique* ». Au Bénin, au terme de l'article 137 alinéa 2, la décision de poursuites puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement sont votées à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale. En RDC, l'article 166 alinéas 1 et 2 dispose que « *La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement ... La décision de poursuite ainsi que la mise en accusation des membres du Gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale ...* ».

B- La responsabilité politique de fait des parlementaires

La responsabilité politique de fait des parlementaires est liée à leurs opinions politiques (1). C'est donc à juste titre que le juge communautaire va censurer une telle forme de responsabilité (2).

1- Une responsabilité politique personnelle liée aux opinions politiques

L'irresponsabilité politique personnelle des parlementaires est implicite et peut être déduite des textes constitutionnels⁵⁹. Cette immunité de fonction protège les parlementaires contre toute action judiciaire, pénale ou civile, mais aussi politique, motivée par des actes qui sont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. L'irresponsabilité est une protection permanente et absolue au bénéfice non, du titulaire mais de la fonction. Elle a pour particularité d'une part de s'étendre au-delà de la cessation du mandat antérieurement couvert et, d'autre part, de s'opposer à toute mise en cause du titulaire de la fonction pour les opinions émises et les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Autrement dit, quand ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, les députés et les sénateurs ne peuvent en principe voir leur responsabilité politique engagée pour les opinions qu'ils expriment ou les votes qu'ils émettent. Ainsi, un député ne peut être révoqué de son mandat ou frappé d'inéligibilité pour ses opinions et prises de position politiques⁶⁰.

Toutefois, il en va autrement dans presque tous les Etats. Il existe en effet à côté de la règle constitutionnelle de la responsabilité politique collective du Parlement devant le Chef de l'Etat à travers le droit de dissolution⁶¹, une responsabilité politique individuelle des parlementaires devant le parti, le Président de la République, et même l'Assemblée nationale généralement dominée par le parti au pouvoir⁶². Le danger dans de tels régimes est que le

⁵⁹ L'article 95 de la Constitution burkinabè dispose que : « *Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* » ; au Bénin, l'irresponsabilité du député trouve son fondement dans l'article 90 alinéa 1 de la Constitution, repris par l'article 69.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; au Togo et à Madagascar (Constitution du 11 décembre 2010), il faut se référer respectivement aux articles 53 et 73 de la Constitution.

⁶⁰ Cette irresponsabilité politique individuelle revêt au moins trois caractéristiques : elle est absolue, parce qu'aucune procédure ne permet de la lever, sauf en cas d'infractions politiques graves ; elle est permanente parce qu'elle s'applique pendant tout le mandat ; enfin, elle est perpétuelle, parce que s'opposant aux poursuites motivées par les actes accomplis pendant le mandat, même après la fin de celui-ci à condition qu'elle concerne les actes posés par le député en cette qualité.

⁶¹ Article 68 de la Constitution togolaise.

⁶² En 2002 au Togo, ont été publiés deux documents, le premier signé le 24 mars 2002 par Dahuku Péré, le second par Messan Agbéyomé Kodjo le 27 juin 2002, dans lesquels ces deux anciens dignitaires de l'ex-parti RPT (Rassemblement du Peuple Togolais), anciens présidents de l'Assemblée nationale, dénoncent ce qu'ils appellent « *les dysfonctionnements de l'Etat et la gestion népotique du pouvoir par le clan Eyadema* », « *l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques* » et le « *populisme suranné de la part du RPT, parti unique* » qualifié au passage de « *parti*

pouvoir en place est arrivé à faire prévaloir la responsabilité politique individuelle des parlementaires sur le principe de leur irresponsabilité. Politiquement, l'irresponsabilité parlementaire existe pour les députés qui acceptent l'ordre établi et le modèle de gouvernement en place, mais ne joue pas pour ceux qui se mettent délibérément en marge du système par leur comportement critique⁶³. La pratique politique permet au parti au pouvoir et à son chef, de prononcer l'exclusion des déviationnistes du parti et du Parlement⁶⁴. Ce qui constitue malheureusement une violation flagrante des textes constitutionnels, surtout quand on sait que tout mandat impératif est nul et que le député représente la Nation toute entière⁶⁵. A cet égard, la décision du 22 novembre 2010⁶⁶ rendue par la Cour Constitutionnelle togolaise est révélatrice de ce malaise juridique⁶⁷.

En outre, la crise burkinabè, survenue au lendemain de la tentative de modification de l'article 37 suivie de la déchéance du Président Blaise COMPAORE, nous offre également un précieux enseignement. Sur la base d'un projet de loi initié par le gouvernement, le Conseil National de la Transition qui reprend les prérogatives de l'Assemblée nationale, a voté le 7 avril 2015, une loi modificative du Code électoral. Pour l'essentiel, cette révision prolonge la nomenclature des personnes inéligibles en y englobant « *les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandat présidentiel ayant conduit à une insurrection ou à toute sorte de soulèvement* »⁶⁸. Les candidatures des députés de l'ancien parti au pouvoir ayant été validées par la Commission électorale nationale indépendante, des

barbare avec des méthodes de direction anachroniques et obsolètes » (Afrique Express, n° 253 du 30 juillet 2002). Le réquisitoire gouvernemental contre ce « *casus belli* » a été sans appel : les deux trouble-faits ont été exclus du parti au pouvoir et renvoyés sans autre forme de procès de l'Assemblée nationale.

⁶³ Kossi SOMALI, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Lille 2, mai 2008, p. 105.

⁶⁴ La règle est même constitutionnalisée au Congo où l'article 112 alinéa 2 de la Constitution dispose qu' « *Un député ou un sénateur élu, présenté par un parti politique ou un groupement politique, qui démissionne du parti ou du groupement en cours de législature, perd sa qualité de député ou de sénateur* ». Voir aussi Jean GICQUEL, « Le présidentielisme négro-africain : l'exemple camerounais », in *Mélanges offerts à Georges BURDEAU*, *op. cit.*, pp. 701-725.

⁶⁵ Voir l'article 52 alinéa 1 de la Constitution togolaise.

⁶⁶ CC, Décision n° E018/10 du 22 novembre 2010.

⁶⁷ En octobre 2010, à la suite d'une crise politique au sein de l'Union des Forces du Changement (UFC) déclenchée par le ralliement du parti au pouvoir en place, plusieurs députés élus font scission et créent un nouveau parti, l'Alliance nationale pour le changement (ANC). Le Président de l'Assemblée nationale d'alors, M. Abasse BONFOH révoque neuf députés de l'ANC après avoir reçu selon lui, leurs lettres de démission pour « *convenance politique* », alors qu'il s'agissait en réalité de lettres de démission du Parti UFC et de son groupe parlementaire. Saisie par les députés, la Cour Constitutionnelle du Togo confirme la révocation. Or, la Constitution togolaise en son article 53 alinéa 1 dispose que « *Les députés et les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire* » ; ce qui signifie implicitement qu'aucun député ne peut en principe être révoqué pour des raisons politiques notamment pour ses prises de position et ses opinions dans l'exercice de ses fonctions ; ce qui était pourtant bien le cas dans l'espèce.

⁶⁸ Ces dispositions reviennent à trois reprises dans le Code électoral relativement aux élections présidentielles, législatives et municipales, respectivement dans les articles 135, 166 et 242 du Code électoral.

recours ont été introduits auprès du Conseil Constitutionnel aux fins de déclarer en particulier ces anciens députés inéligibles en vertu des nouvelles dispositions du Code électoral. Dans deux recours, la défense a soulevé le moyen tiré de l'article 95 de la Constitution⁶⁹, moyen inopérant pour le Conseil constitutionnel qui déclare les ex-députés inéligibles. Mais, le Conseil Constitutionnel a manqué de donner des précisions sur le sens et la portée de l'immunité parlementaire prévue par la Constitution en rapport avec le grief fait aux anciens députés. A cet égard, la décision rendue par le juge constitutionnel burkinabé paraît relever d'une erreur d'interprétation juridique⁷⁰.

On ne peut donc s'étonner de la censure des décisions des juridictions constitutionnelles togolaise et burkinabè par le juge communautaire, même si au demeurant il estime n'avoir pas compétence pour le faire.

2- Une responsabilité politique personnelle censurée par le juge communautaire

Dans la plupart des Etats qui ont accepté les principes démocratiques sur la base des principes de liberté d'expression et d'opinion, aucun parlementaire ne peut être poursuivi pour des opinions politiques émises ayant un lien avec l'exercice de la fonction parlementaire⁷¹. L'irresponsabilité politique personnelle des parlementaires, somme toute légitime, va implicitement être réaffirmée par le juge communautaire. La Cour de justice de la CEDEAO, s'appuyant sur les engagements internationaux des pays membres à l'égard des droits de l'Homme⁷² va rendre des décisions inédites renforçant les droits de l'Homme dans l'espace communautaire.

⁶⁹ L'article 95 dispose que : « *Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* ». Selon les ex-députés en effet, soutenir le projet de révision de la Constitution relatif à la limitation du nombre de mandats est une question d'opinion politique et en tenir rigueur à celui qui émet cette opinion, c'est méconnaître sa liberté d'opinion, toute attitude qui viole la Constitution et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

⁷⁰ Pour Zakaria DABONE, « ... *ledit argument de rejet du Conseil constitutionnel n'est pas abouti. En argumentant que la liberté d'opinion prônée par la Charte africaine est limitée par le droit interne positif, on pense naturellement au Code électoral revu pendant la Transition qui insère une nouvelle raison d'inéligibilité. Toutefois, ce Code est une loi au sens organique. Or, la garantie de la liberté d'opinion et de vote du député est elle contenue dans la Constitution elle-même, article 95. On ne peut pas souscrire à l'idée que le Code électoral puisse s'imposer à la Constitution* », voir Zakaria DABONE, « La poursuite des actes des autorités en charge de l'Etat », *op. cit.*, pp. 269-270.

⁷¹ Kossi SOMALI, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique ...*, *op. cit.*, p. 104

⁷² Déclaration universelle des droits de l'Homme, Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

Deux décisions importantes ont ainsi été rendues en ce qui concerne le Togo dans *l’Affaire Isabelle AMEGANVI et autres contre l’Etat togolais*⁷³. En effet, les députés déboutés par la Cour constitutionnelle vont saisir la Cour de Justice de la CEDEAO. Celle-ci, dans sa décision du 7 octobre 2011, précise que les lettres de démission présentées à la Cour constitutionnelle togolaise pour justifier l’exclusion des députés étaient en fait des lettres de démission du Parti de l’Union des forces de changement (UFC) et non pas de leurs sièges de députés. Contrairement au juge interne qui affirme que les députés en cause doivent être considérés comme ayant démissionné de l’hémicycle, le juge communautaire considère en l’espèce que « *les députés en cause n’ont jamais régulièrement exprimé leur volonté de démissionner de l’Assemblée nationale* »⁷⁴. Certains observateurs avertis n’ont pas hésité à affirmer que « *le juge communautaire désavoue sans conteste le juge constitutionnel* »⁷⁵. Cette décision devrait en principe rétablir les députés dans leurs droits. Mais elle fut interprétée diversement par les deux parties, l’Etat togolais ayant refusé de réintégrer les députés déçus. Ce qui donnera lieu à une deuxième saisine de la Cour de justice de la CEDEAO qui confirme son arrêt du 7 octobre 2011, même si elle affirme qu’il ne lui appartient pas de statuer sur la demande en réintégration des députés déçus⁷⁶.

Dans le cas burkinabè, le juge communautaire a également eu l’occasion de réaffirmer la portée du respect des droits de l’Homme dans l’espace communautaire⁷⁷. Certes, comme dans le cas togolais, il ne statue pas directement sur l’immunité des ex-députés, mais rend une décision qui porte globalement sur le respect des droits humains et qui prend en compte la protection de l’immunité parlementaire. En effet, les anciens soutiens de l’ex-Président Blaise COMPAORE, frappés d’inéligibilité confirmée par le juge constitutionnel, ont saisi la Cour de Justice de la CEDEAO. A l’occasion de cette affaire atypique, pour certains inédite, soulevant d’importants enjeux juridiques et politiques⁷⁸ devant le prétoire du juge d’Abuja, la

⁷³ Décision n° ECW/CCJ/JUD/09 du 7 octobre 2011, *Mme Isabelle Manavi AMEGANVI et Autres c/ Etat togolais*, confirmée par la Décision n° ECW/CCJ/JUG/06/12 du 13 mars 2012, *Mme Isabelle Manavi AMEGANVI et Autres c/ Etat togolais*.

⁷⁴ Paragraphes 60, 61 et 62 de la Décision n° ECW/CCJ/JUD/09, *op. cit.*

⁷⁵ Stéphane BOLLE, « La Cour de Justice de la CEDEAO : une Cour (supra) constitutionnelle ? », En ligne, in www.la-constitution-en-afrique.com, consulté le 20 janvier 2018.

⁷⁶ En effet, « *La Cour note que dans ce contexte, la réintégration des requérants à l’Assemblée nationale togolaise apparaît simplement comme une conséquence éventuelle d’une violation d’un droit de l’homme pouvant être constatée au détriment des requérants, et non comme un chef de demande sur lequel la Cour doit statuer* » ; voir Paragraphe 14 de la Décision n° ECW/CCJ/JUG/06/12, *op.cit.*

⁷⁷ Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, *Affaire CDP et Autres c/ Etat du Burkina*.

⁷⁸ Au-delà du Burkina Faso, c’est bien l’ensemble des États africains qui se retrouvent concernés. Voir Jean-François AKANDJI-KOMBE, « Le juge de la CEDEAO et la révolution burkinabé. Brèves remarques préoccupées sur une décision inquiétante » ; Bachirou AMADOU ADAMOU, « Verdict de la Cour de Justice de la CEDEAO : inéligibilité, oui ; mais pas n’importe comment ! », articles disponibles en ligne à l’adresse suivante : <http://www.lefaso.net> (consulté le 27 janvier 2018).

Cour de justice de la CEDEAO s'est prononcée sur la procédure d'inéligibilité adoptée par le nouveau code électoral Burkinabé. L'ensemble des griefs soulevés par les requérants ont été jugés recevables et a abouti après examen par la Cour, des mémoires des parties, à la condamnation de l'Etat du Burkina pour violation du droit à la libre participation aux élections des requérants. Invalidant le code électoral promulgué par les autorités de transition burkinabè, la Cour considère que sa modification constitue « *une violation du droit de libre participation aux élections* » et « *ordonne en conséquence à l'État du Burkina Faso de lever les obstacles à une participation aux élections consécutives à cette modification* »⁷⁹.

On peut donc en déduire dans les deux cas d'espèce que le juge communautaire, en sanctionnant la violation des droits de l'Homme, protège indirectement l'immunité parlementaire reconnue aux requérants.

A l'instar de la responsabilité politique, la responsabilité pénale connaît également de sérieuses difficultés dans sa mise en œuvre.

II- Le caractère inopérant du régime de responsabilité pénale

Les Etats d'Afrique noire francophone ont consacré pour la plupart, un régime de responsabilité pénale confus et difficilement applicable (A). Face à ces difficultés, il est nécessaire de dégager les nouveaux paradigmes d'une responsabilité politico-pénale des gouvernants, les deux formes de responsabilité étant nécessairement imbriquées (B).

A- La consécration d'un régime de responsabilité pénale difficilement applicable

Si les mécanismes de la responsabilité pénale sont bien prévus par les divers constituants, la mise en œuvre reste largement hypothétique au niveau de l'Exécutif (1), et souvent aléatoire en ce qui concerne les parlementaires (2).

1- Une responsabilité pénale hypothétique de l'Exécutif

Les constituants ont bâti la responsabilité pénale des titulaires du pouvoir exécutif sur le principe traditionnel et universel de deux immunités distinctes, l'irresponsabilité et

⁷⁹ Paragraphes 28 et 29 de la Décision.

l'inviolabilité⁸⁰ qui impliquent cependant leur responsabilité pénale pour haute trahison. Des Constitutions africaines⁸¹ qui reprennent la disposition de l'article 68 de la Constitution française⁸², il ressort une certitude : le Président n'est responsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions que lorsque ceux-ci constituent une haute trahison. Il bénéficie à ce titre d'un privilège de juridiction puisque seule la Haute Cour de Justice est habilitée à connaître des faits entrant dans la haute trahison⁸³. Quant aux incertitudes, elles sont plurielles ; la première naît lorsqu'il s'agit de définir la haute trahison. La réponse est laissée aux parlementaires qui qualifieront ainsi les faits selon leur conscience, voire leur humeur ou encore leurs allégeances ou leurs calculs partisans⁸⁴. La deuxième est en rapport avec les actes accomplis par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions mais non susceptibles de constituer le crime de haute trahison ou encore sans liens avérés avec l'exercice de la fonction. La troisième concerne les actes antérieurs à la fonction. Ce sont les actes, certes constitutifs de crimes ou délits commis non pas par le Président de la République, mais par le futur Président de la République⁸⁵. Ces deux catégories d'actes qualifiés de « détachables » ou d'« antérieurs » excluent *a priori* toute compétence de la Haute Cour de Justice⁸⁶. Le Président agissant ici en tant qu'individu pourrait être poursuivi généralement à la fin de son mandat devant les juridictions de droit commun⁸⁷, même dans le silence des textes⁸⁸.

Toutefois, si la responsabilité pénale du Chef de l'Etat est bien prévue par les textes constitutionnels, la mise en œuvre reste très hypothétique. Certains textes constitutionnels vont jusqu'à prévoir une immunité absolue pour le Chef de l'Etat en ce qui concerne même les actes non-détachables de ses fonctions. La situation du Gabon est révélatrice de ce malaise constitutionnel. Si le constituant gabonais depuis la révision constitutionnelle du 10 janvier 2018 réaffirme le privilège de juridiction avec une compétence exclusive de la Haute Cour de Justice pour juger le Président de la République, il adopte cependant une restriction

⁸⁰ Sur ces deux notions, voir nos développements *infra et supra*.

⁸¹ Voir article 138 de la constitution burkinabé ; article 136 de la constitution béninoise ; article 78 de la constitution gabonaise, article 95 de la constitution malienne.

⁸² L'article 68 dispose que : « *le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* ».

⁸³ Lallé Elisabeth KANGAMBEGA, *Les procédures pénales dérogatoires au droit commun ...*, *op. cit.*, p. 551.

⁸⁴ Philippe ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des Chefs d'Etat, des Chefs de gouvernement et des ministres », *op. cit.*, p. 61.

⁸⁵ Frédéric Joël AÏVO, La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁷ Marie-Anne COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁸ Ce qui n'est pas le cas du Togo qui entretient sur la question un flou juridique, et qui laisse supposer un privilège de juridiction pour le Président de la République même en ce qui concerne les actes détachables de la fonction (voir article 27 alinéa 1 de la Constitution).

remarquable. L'article 78 nouveau alinéa 5 de la Constitution dispose désormais que « *Le Président de la République qui a cessé d'exercer ses fonctions ne peut être mis en cause, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les faits définis par la loi organique sur la Haute Cour de Justice* »⁸⁹. Ainsi, la Haute Cour de Justice gabonaise ne peut juger le Chef de l'Etat qu'en cas de violation du serment ou de haute trahison et plus précisément pendant la durée de son mandat. Ce qui signifie qu'après son mandat, ni la Haute Cour de Justice, ni aucune autre juridiction n'est compétente pour juger le Chef d'Etat gabonais qui jouit ainsi d'une immunité quasi totale. L'irresponsabilité politique du Président de la République s'étend ainsi à toutes les autres formes de responsabilité, notamment civile et pénale. On voit mal comment le Chef d'Etat africain, omnipotent, garant des institutions et détenteur d'un pouvoir solitaire pourrait être attiré devant les juridictions de droit commun, et pire devant la Haute Cour de Justice⁹⁰.

Cette irresponsabilité pénale du Chef de l'Etat s'étend en pratique à l'ensemble des membres de son gouvernement. En effet, les rapports entre ce dernier et ses ministres, loin d'être des rapports institutionnels, sont plutôt des rapports particuliers, plus précisément ce sont des rapports de parentèle et de clientèle dans lesquels les « *enfants* » ou les « *clients* » jouissent de la protection de leur « *père* » ou de leur « *patron* »⁹¹. On voit donc mal comment le Chef de l'Etat pourrait accepter de voir ses fidèles serviteurs être mis en cause devant la Haute Cour ou devant les juridictions de droit commun, à moins que ces ministres ne tombent en disgrâce vis-à-vis de ce dernier⁹². De plus, tout comme au niveau du Président de la République,

⁸⁹ Loi constitutionnelle n° 14/2000 du 11 octobre 2000 confirmée par la révision constitutionnelle du 10 janvier 2018.

⁹⁰ En Afrique, quelques cas isolés peuvent tout de même être relevés : la tentative de mise en accusation du Président nigérien M. Mahamadou ISSOUFOU en mai 2014 et novembre 2015. A Madagascar, par une décision du 4 septembre 1996, la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar destitue le Président Albert Zafy démocratiquement élu. Voir « L'empêchement du Président Zafy » et « la Décision n° 17-HCC/ D3 du 4 Septembre 1996 de la Haute Cour constitutionnelle relative à l'empêchement définitif du Président Zafy », *in Afrique contemporaine*, n° 181, janvier-mars 1997, pp. 58-67.

⁹¹ Jean-François BAYART, « Les sociétés africaines face à l'Etat », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 26. Le rapport de parentèle met en relation deux personnes : le père, c'est-à-dire le Chef de l'Etat, et les enfants, donc les ministres. Ces rapports sont permanents en Afrique. En effet, depuis les indépendances, les Chefs d'Etat africains se considèrent toujours comme les pères de la Nation. Ainsi, par exemple, le Président camerounais Paul Biya a expressément affirmé que : « *Je suis le père de la nation ; je pense à tout le monde, à tous mes enfants* » (*in Cameroon Tribune*, n°3804, 20 février 1987, p.7).

⁹² Au Togo, l'Affaire Bodjona a fait couler beaucoup d'encre et de salive. Tombé en disgrâce auprès du Chef de l'Etat Faure Gnassingbé et évincé du gouvernement togolais en août 2012, l'ex tout-puissant ministre de l'Administration territoriale et « *numéro 2* » de l'Exécutif va connaître une longue traversée du désert. Ses ennuis judiciaires ont commencé quelques jours après son limogeage. Le 1^{er} septembre 2012, il est placé sous mandat de dépôt dans une affaire de complicité d'escroquerie internationale, où se mêlent les noms de Loïk Le Floch-Prigent, ancien PDG d'Elf, et Bertin Agba, un homme d'affaires togolais visé alors par la plainte d'un riche Émirati. Après une remise en liberté provisoire le 9 avril 2013, il retourne à la case prison en août 2014 pour n'en ressortir que le 6 février 2016 sans que la raison de sa libération n'ait été rendue publique. Au Bénin, l'Honorable Barthélémy Kassa, à l'époque Ministre de l'Energie et de l'Eau de l'ex-Président Yayi Boni est impliqué dans l'affaire dite de détournement des fonds du Programme Pluriannuel d'appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA II) selon le rapport d'enquête du Cabinet d'audit international Krol. Le scandale éclate en 2015 ; les Pays-Bas mènent alors un audit sur les programmes

l'imprécision du régime juridique de la responsabilité complique sérieusement sa mise en œuvre en ce qui concerne les membres du gouvernement. En général, il n'est défini ni les éléments constitutifs d'infractions, ni les sanctions, et il appartient à la Haute Cour de fixer celles-ci en fonction de la « tête du prévenu ».

Cette responsabilité pénale hypothétique de l'Exécutif s'étend même aux parlementaires proches de la majorité présidentielle.

2- Une responsabilité pénale des députés soumise aux aléas politiques

Le souci de concilier la nécessaire protection de l'exercice du mandat parlementaire et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi a conduit à distinguer deux catégories d'immunités, l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaires. Les immunités visent pour l'essentiel à préserver le libre exercice du mandat parlementaire⁹³. Le but ultime est d'extirper le parlementaire des initiatives possibles de l'Exécutif à travers le Ministère public et assurer l'indépendance de l'institution parlementaire⁹⁴.

L'inviolabilité est une immunité « *extraparlamentaire* ». Elle protège le citoyen qui exerce la fonction parlementaire et concerne les infractions pénales détachables ou non de la fonction. Elle est la seule concernée par la levée de l'immunité parlementaire. Contrairement à l'irresponsabilité dont les effets ne sont pas limités dans le temps, l'inviolabilité a une portée réduite à la durée du mandat. Ainsi, le parlementaire ne peut faire l'objet de poursuite ou d'arrestation en matière criminelle ou délictuelle sans que son immunité n'ait été levée par la Chambre parlementaire ou le Bureau de ladite Chambre⁹⁵. C'est ce qui est appelé l'inviolabilité du parlementaire ou l'immunité de procédure.

Le souci dans les pays d'Afrique noire francophone concerne précisément les difficultés entourant la levée de cette immunité parlementaire⁹⁶. En effet, l'Assemblée apprécie toujours

au développement du Bénin et découvre que 8 milliards de FCFA du programme d'aide en matière d'accès à l'eau potable ont été détournés. Directement visé par cette affaire, le ministre Kassa démissionne. Mais, au lieu de se mettre à la disposition de la justice, il se fait élire, sous la bénédiction du Président Yayi Boni, député à l'Assemblée nationale en avril 2015 afin de bénéficier de l'immunité parlementaire. On voit donc une volonté manifeste du Président Yayi Boni de ne pas laisser son ministre répondre de ses actes devant la Haute Cour de Justice. Il ne demandera d'ailleurs la levée de son immunité que sous pression des Pays-Bas.

⁹³ Francis DELPERÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris, 2000, p. 529.

⁹⁴ Saïdou Nourou TALL, « Le statut des députés au Sénégal », *Revue internationale de droit africain EDJA*, 2003, n°57, p. 67. Voir aussi Cécile GUÉRIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, LGDJ, Paris, 2011, pp. 10-11.

⁹⁵ Voir article 90 de la Constitution béninoise ; article 67 de la Constitution centrafricaine.

⁹⁶ La procédure de levée d'immunité parlementaire au Bénin est organisée par l'article 71 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

juridiquement les faits, les qualifie et lève l'immunité pour des motifs bien précis. Si la qualification des faits par l'Assemblée ne vise qu'à protéger le député, il faut pourtant souligner que celle-ci comporte des dangers en raison de solidarités partisans ; ce qui peut entraîner parfois un risque de dénaturation des faits et donc fausser la suite des poursuites⁹⁷. Il est important de souligner que les Parlements sont le plus souvent dominés par la majorité présidentielle. L'immunité juridictionnelle accordée par le Chef de l'Etat aux ministres s'étend ainsi aux parlementaires issus du parti présidentiel. De plus, l'Assemblée nationale ou son bureau, généralement « *monocolore* », a souvent du mal à lever l'immunité parlementaire d'un député proche de la majorité. Elle pourra ainsi, à travers la possibilité qu'elle a de qualifier les faits, choisir les députés qu'elle entend livrer à la justice et ceux qu'elle veut disculper⁹⁸. Il ya donc une absence d'impartialité dans la gestion des poursuites des parlementaires. En fait, tout dépend de l'appartenance politique du député mis en cause. Lorsqu'il est de la majorité présidentielle, la levée de son immunité peut paraître extrêmement difficile, voire impossible ; par contre, s'il est de l'opposition, généralement minoritaire dans les assemblées parlementaires, la levée de son immunité peut relever d'une simple formalité politique⁹⁹. Cette inviolabilité nous paraît aussi discutable si on prend en compte le fait que certains députés exercent leur mandat à vie et sont considérés comme des « *députés de carrière* »¹⁰⁰. L'immunité parlementaire assure de ce fait l'impunité d'une majorité de députés.

Par ailleurs, l'Assemblée a la possibilité de suspendre la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un parlementaire, des mesures qui s'apparentent à un véritable véto parlementaire¹⁰¹. Il s'agit sans nul doute d'une immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir judiciaire, même si cette immixtion est constitutionnelle. Le véritable danger, c'est que cette suspension des poursuites risque d'être éternelle, assurant ainsi l'impunité d'un parlementaire constamment réélu et pourtant coupable d'actes et de faits répréhensibles.

⁹⁷ Kossi SOMALI, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, op. cit., p. 107.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Voir Affaire Khalifa SALL : le député-maire de Dakar, opposant au Président Macky SALL s'est retrouvé dans un imbroglio politico-judiciaire suite à une accusation de détournement de deniers publics, escroquerie et blanchiment de capitaux. Incarcéré, il a mené la campagne des législatives depuis sa cellule, sur la liste d'opposition Taxawu Senegal et a été élu. Mais, le 25 novembre 2017, les députés de la majorité vont voter pour la levée de son immunité parlementaire.

¹⁰⁰ L'article 52 alinéa 1 de la Constitution togolaise dispose que : « *Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret au scrutin uninominal majoritaire à un (01) tour pour cinq (05) ans. Ils sont rééligibles...* ».

¹⁰¹ Elle s'exprime à travers le quatrième alinéa de l'article 90 de la Constitution béninoise : « *La détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée Nationale le requiert par un vote à la majorité des deux tiers* ». Au Togo, l'article 53 alinéa 6 dispose que « *La détention ou la poursuite d'un député ou d'un sénateur est suspendue si l'Assemblée à laquelle il appartient le requiert* ». En Centrafrique, voir l'article 67 alinéa 3.

Au vu des développements qui précèdent, il est nécessaire de réfléchir sur un régime de responsabilité qui soit à la fois plus efficace et efficient.

B- Les facteurs de consolidation du régime de responsabilité politico-pénale

En plus des réformes constitutionnelles et institutionnelles (1), le régime de responsabilité ne peut être effectif qu'avec le rétablissement de l'autonomie des Hautes Cours de Justice (2).

1- La réforme nécessaire du régime de responsabilité politico-pénale

Les réformes des régimes de responsabilité politique et pénale doivent aller de paire dans la mesure où la mise en jeu de la responsabilité pénale doit avant tout avoir une conséquence politique. Ce qui permettra d'ailleurs de trouver une solution à l'irresponsabilité permanente du Chef de l'Etat. A cet égard, les réformes françaises doivent inspirer les constituants des Etats africains francophones¹⁰². Le mérite surtout de la réforme de 2007 en France est d'avoir pris en compte la responsabilité politique du Chef de l'Etat dans la quête de sa responsabilité pénale, dans la mesure où la mise en cause du Président de la République a avant tout une conséquence politique, sa révocation par la Haute Cour¹⁰³. A la suite des réformes de 1993 et 2007, il existe aujourd'hui en France, deux « *juridictions* » différentes, la Cour de Justice de la République et la Haute Cour pour connaître respectivement des actes mettant en cause les membres du gouvernement et le Président de la République. Si cette création peut se justifier dans le contexte français, elle ne l'est pas nécessairement dans le contexte négro-africain où l'on peut en rester à l'unicité juridictionnelle. La solution consiste, en dehors de la définition des infractions entrant dans la haute trahison¹⁰⁴ et des sanctions y afférentes¹⁰⁵, à rendre

¹⁰² Les réformes en France ont été faites en juillet 1993 pour les ministres, en août 1995 pour les parlementaires et en février 2007 pour le Président de la République. Comme en juillet 1993 pour les ministres, la réforme du statut pénal du Président de la République qui découle de la révision constitutionnelle du 19 février 2007 (Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du Titre IX de la Constitution, *JORF*, n° 47 du 24 février 2007), a également été une réforme institutionnelle. Elle a permis de clarifier le régime juridique de la responsabilité pénale du Président et de lever définitivement les équivoques qu'entretenait l'imprécision des textes.

¹⁰³ On ne parle plus de « *Haute Cour de Justice* », mais simplement de « *Haute Cour* » pour marquer le caractère purement politique de cette nouvelle juridiction.

¹⁰⁴ Certains pays ont déjà fait preuve de progrès considérables. En RDC, l'article 165 alinéa 1 de la Constitution dispose que « ... il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé intentionnellement la Constitution ou lorsque lui ou le Premier ministre sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national ». Au Burkina Faso, l'article 1^{er} de la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle, modifiée le 21 mai 2015 dispose que : « Il y a haute trahison lorsque le Président du Faso viole son serment, la morale politique ou la dignité de sa charge, est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national ».

¹⁰⁵ En ce qui concerne les sanctions, tout Chef d'Etat, ministre ou parlementaire formellement inculpé doit démissionner ou être révoqué par la Haute Cour de Justice avant son jugement définitif. La responsabilité pénale doit donc avoir avant tout une conséquence politique d'où la complémentarité entre les deux formes de responsabilité. La

véritablement opérationnelles les Hautes Cours de Justice avec l'accroissement du nombre et du rôle des magistrats professionnels au détriment des parlementaires qui ont toujours été majoritaires¹⁰⁶. Concrètement, l'initiative des poursuites doit être retirée aux organes politiques et confiée au Procureur et à toute personne ayant un intérêt à agir¹⁰⁷. Dans ce cas, le rôle des Commissions des Requêtes reste fondamental¹⁰⁸. De plus, afin de simplifier la procédure et surtout de faire échec « *aux Présidents, aux ministres et aux députés à vie* »¹⁰⁹ induisant une impunité de fait des gouvernants, la compétence de la Haute Cour de Justice doit être exclusive, aussi bien pour les actes détachables que ceux non-détachables, et tant que le responsable reste en fonction. On comprend donc que la Haute Cour de Justice sera désormais compétente pour juger aussi les parlementaires en cours de mandat¹¹⁰. A défaut,

sanction politique pourrait éventuellement être suivie d'autres sanctions, pénales ou civiles conformément à la législation en vigueur.

¹⁰⁶ Au Gabon, l'article 79 nouveau dispose que « *La Haute Cour de Justice est composée de vingt et un (21) membres dont six (06) désignés en son sein par l'Assemblée Nationale, six (06) désignés en son sein par le Sénat et des neuf (09) membres de la Cour Constitutionnelle* ». Au Togo, l'article 126 alinéa 1 dispose que la Haute Cour de Justice est composée du Président et des présidents de chambres de la Cour suprême (03 au total) et de quatre (04) députés élus par l'Assemblée nationale. On note quelques progrès au Bénin où selon l'article 135 alinéa 1, la Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle à l'exception de son président (donc six au total), de six députés élus par l'Assemblée nationale et du Président de la Cour suprême. De même, en Centrafrique, au terme de l'article 122 alinéa 2, la Haute Cour de Justice « *... se compose de six (06) magistrats, trois (03) députés et trois (03) sénateurs élus au scrutin secret par leurs pairs ...* ».

¹⁰⁷ Le Gabon, dans la révision constitutionnelle de 2018 a fait des progrès sensibles, même si la réforme reste à parfaire du fait qu'elle n'élargit pas la procédure au Chef de l'Etat et au reste des parlementaires. L'article 81 alinéa 3 nouveau prévoit en effet que « *La Cour de Justice de la République est saisie, soit par le Président de la République, soit par le Procureur Général près la Cour de Cassation agissant d'office ou sur saisine de toute personne lésée par un crime ou délit commis dans l'exercice de ses fonctions par l'une des personnalités citées à l'article 81 ...* ». Il s'agit entre autres des membres du gouvernement, des Présidents et Vice-présidents des institutions constitutionnelles.

¹⁰⁸ La Commission des Requêtes doit être composée de magistrats professionnels et doit être investie du pouvoir d'écarter les plaintes sans fondement afin de garantir les gouvernants contre des procédures abusives.

¹⁰⁹ Les cas du Congo Brazzaville, du Cameroun, du Tchad, du Togo sont assez illustratifs du phénomène où les Constitutions ont instauré des présidences à vie.

¹¹⁰ Certains constituants ont déjà fait un bond en avant, même si les réformes adoptées comportent beaucoup d'imperfections. En Centrafrique par exemple, les parlementaires sont justiciables devant la Haute Cour de Justice. A la demande du Procureur Général, de l'Assemblée nationale ou du Sénat à la moitié des membres qui les composent, le Président de la République défère devant la Haute Cour de Justice, non seulement les ministres, mais aussi les députés et sénateurs susceptibles d'être poursuivis pour haute trahison ; la décision de mise en accusation, dûment motivée, est prise par le Président de la République qui la transmet au Procureur Général près la Haute Cour de Justice (article 123 de la Constitution de la Centrafrique). C'est le cas également au Congo où en plus du Président, des ministres, des membres de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent aussi être jugés par la Haute Cour de Justice. Dans ce cas, les actes de ces parlementaires sont ceux qui sont qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation est faite par le Parlement réuni en congrès, statuant par un vote au scrutin secret à la majorité des deux tiers de ses membres (article 193 de la Constitution congolaise). On en déduit donc que la Haute Cour de Justice de ces deux Etats semble bénéficier du privilège de juger les parlementaires même sans une levée formelle de leurs immunités. Toutefois, ces deux réformes, aussi audacieuses soient-elles, n'en restent pas moins perfectibles. Leur véritable écueil est d'avoir accordé des pouvoirs trop importants à des organes politiques dans la procédure de mise en accusation des parlementaires. Au Congo, l'initiative appartient aux parlementaires eux-mêmes ; On pourrait donc retomber dans les mêmes travers que ceux relevés plus haut, assurant ainsi une impunité de fait de certains élus en raison des solidarités parlementaires. Mais le cas de la Centrafrique reste beaucoup plus problématique d'autant plus que c'est au Président de la République qu'il revient de « *déférer* » les parlementaires à la Haute Cour de Justice ; celui-ci peut en effet utiliser cette arme pour ménager des parlementaires proches et écarter des adversaires gênants. Il y a là une violation flagrante des immunités prévues dans la Constitution et une méconnaissance de la séparation des pouvoirs par l'intrusion du Président de la République dans la procédure judiciaire.

l'on pourrait adopter la solution originale mise en œuvre par la République Démocratique du Congo (RDC) qui consiste à faire juger le Chef de l'Etat et le Premier ministre par la Cour Constitutionnelle majoritairement composée de professionnels du droit¹¹¹. La solution retenue par le Tchad où les membres de l'Exécutif sont jugés par la Cour Suprême paraît aussi acceptable, mais en même temps critiquable car cela revient à faire juger les titulaires du pouvoir politique par une juridiction de droit commun, ignorant ainsi la spécificité des fonctions exercées par ces derniers¹¹².

Toutes les solutions ainsi préconisées doivent être élargies aux parlementaires, à la seule exception près que ceux-ci en aucune façon ne devront voir leur responsabilité politique individuelle engagée. Mieux, cette irresponsabilité politique doit davantage être garantie par les constitutions. Les réformes doivent concerner surtout le régime de l'inviolabilité dans la mesure où le principe de sa permanence tout au long du mandat parlementaire peut entraîner une « *extension abusive des privilèges* »¹¹³ pouvant aboutir à une totale impunité des actes d'un parlementaire constamment réélu. L'on pourra à cet effet convoquer la réforme constitutionnelle française du 4 août 1995 dans laquelle le régime de l'inviolabilité a été largement assoupli¹¹⁴.

Toutefois, ces belles théories sur les réformes que nous venons de développer ne pourront être efficaces qu'avec une indépendance avérée des Hautes Cours de Justice.

2- La nécessaire indépendance des Hautes Cours de Justice

En Afrique francophone, la place du juge dans le système politique a toujours posé problème. Le principe d'indépendance de la justice reste en effet le principe de fonctionnement qui connaît certainement le plus d'atteintes. Or, l'affirmation de l'indépendance de la justice est

¹¹¹ En RDC, au terme de l'article 164 de la Constitution, « *La Cour constitutionnelle est le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre pour des infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices* ».

¹¹² Voir l'article 158 de la Constitution tchadienne du 4 mai 1958.

¹¹³ Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 590.

¹¹⁴ Voir la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 modifiant l'article 26 de la Constitution. Désormais, tout parlementaire peut être poursuivi et mis en examen, mais le Bureau de son Assemblée doit autoriser toute mesure privative de liberté (détention provisoire, garde à vue, contrôle judiciaire), sauf en cas de flagrant délit de crime ou délit et de condamnation définitive.

une exigence constitutionnelle commune minimale aux États francophones¹¹⁵. Les menaces qui pèsent sur l'indépendance de la justice ont pour objectif non seulement de remettre en cause le statut du juge mais aussi de contester son office¹¹⁶. Les Hautes Cours de Justice n'échappent malheureusement pas à cette situation. Pourtant, l'indépendance de ces juridictions spécifiques est une condition nécessaire de l'efficacité de la responsabilité des responsables investis des charges politiques. Si le pouvoir judiciaire peut se contenter d'une consécration constitutionnelle du principe d'indépendance, les juges de la Haute Cour de Justice comme d'ailleurs tous les autres, pour être véritablement indépendants, doivent bénéficier de garanties constitutionnelles comme l'inamovibilité, garanties qui ne peuvent se rapporter qu'à eux et non à leur institution ; de même, les exigences d'indépendance d'une juridiction sur le plan financier et administratif n'ont rien à voir avec les garanties personnelles dont doivent nécessairement bénéficier les juges¹¹⁷. C'est donc plutôt du côté de la consécration des garanties du principe d'indépendance qu'il faut se tourner, car de ces garanties dépendent l'opérationnalité du principe et partant, sa sanction¹¹⁸. L'indépendance de la justice et notamment des Hautes Cours de Justice doit donc être appréhendée, comme partout ailleurs, d'un triple point de vue : elle suppose d'abord que le juge soit à l'abri de l'influence ou de la domination des autres pouvoirs publics de l'Etat. Mais, il faut admettre ensuite qu'il doit être protégé des pressions provenant des partis politiques y compris de l'opposition, des syndicats et de manière générale, de la société civile. Enfin, l'indépendance de la justice doit être envisagée dans son sens large : les déclarations de principe ne suffisent pas, encore faudrait-il que d'autres conditions matérielles, statutaires, financières, etc. soient également remplies pour que le juge puisse en toute sérénité rendre la justice¹¹⁹. L'indépendance des Hautes Cours de Justice, condition sine qua non pour leur efficacité et leur crédibilité aux yeux des citoyens, dépend donc d'une combinaison de plusieurs facteurs, allant de l'organisation au fonctionnement de ces Hautes Cour, en passant par le statut, les attributions et les moyens des juges. Cette indépendance est fondamentale dans la mesure où les Hautes Cours pourront véritablement tempérer les pouvoirs présidentiels, avec des répercussions évidentes sur la responsabilité des ministres et des parlementaires.

¹¹⁵ Voir les articles 125 alinéa 1 de la Constitution béninoise, 129 de la Constitution burkinabé, 136 de la Constitution congolaise, 113 de la Constitution togolaise.

¹¹⁶ Fabrice HOURQUEBIE, L'indépendance de la justice dans les pays francophones, in *Les Cahiers de la justice*, 2-2012, p. 52.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Alioune Badara FALL, « Les menaces de l'indépendance : les menaces internes », in *L'indépendance de la justice*, Actes du deuxième Congrès de l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français, Dakar, 7- 8 novembre 2007, Cour de cassation du Sénégal – OIF, 2008, pp. 50 et ss.

CONCLUSION

L'analyse de la responsabilité des titulaires du pouvoir politique nous livre de précieux enseignements sur les mécanismes et le fonctionnement des institutions mis en place à cette fin. On constate malheureusement un échec sur toute la ligne, surtout en ce qui concerne les Hautes Cours de Justice qui ne s'acquittent que très imparfaitement de leurs missions¹²⁰.

Face à cette situation, les constituants doivent à présent réécrire la responsabilité politico-pénale avec une « *encre véridique* » et dans le souci d'être aisément lu, compris et appliqué¹²¹. Pour rendre la responsabilité moins hypothétique et incertaine, ils devront tirer tous les enseignements des échecs et succès de l'expérience des pays occidentaux dont le constitutionnalisme constitue encore l'une des principales artères qui irriguent l'organisation des systèmes politiques d'Afrique noire. Cette approche ouvre de nouvelles perspectives quant au redimensionnement de la responsabilité des citoyens investis de charges politiques¹²². Cette réforme qui nécessite une dose de courage politique est nécessaire pour rendre les fonctions présidentielle, ministérielle et parlementaire « *moins sanctuarisées, moins monarchiques, plus transparentes et plus conformes à l'idéal républicain et aux valeurs démocratiques modernes que revendiquent les régimes politiques du continent* »¹²³. C'est au constitutionnaliste et au législateur qu'il appartient, en fonction des spécificités locales, culturelles, religieuses, sociologiques, économiques, politiques, etc., de prévoir la solution la plus adéquate car, comme l'a rappelé Jean-Jacques ROUSSEAU, « *Avant de mettre en place le moindre système ou la moindre institution, il faut tenir compte de l'histoire, du caractère, des coutumes, des croyances religieuses, du niveau économique et de l'éducation de chaque peuple. Aucune règle, aucune méthode, n'a d'application universelle* »¹²⁴.

¹²⁰ Voir Gérard CONAC, Jean du BOIS DE GAUDUSSON (dir.), Les Cours suprêmes en Afrique, Tome III – la jurisprudence administrative, Economica, Paris, 1988.

¹²¹ Francis DELPEREE, « Le renouveau du droit constitutionnel », *RFDC*, n° 74, avril 2008, p. 230.

¹²² Frédéric Joël AÏVO, La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française, *op. cit.*, p. 42.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Voir Jacques BARZUN, « Le théorème démocratique », *Dialogue*, n°88-2/1990, p. 5.