

ANNEE 1964

LE PRESIDENT DU CONSEIL, CHEF DU GOUVERNEMENT

- VU la Constitution du 11 Janvier 1964 ;
VU le Décret N°33/PR du 25 Janvier 1964, portant formation
du Gouvernement ;

SECRET :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à l'Assemblée Nationale par le Gardé des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

PROJET DE LOI

portant définition de la Haute Trahison.

Exposé des motifs

Messieurs,

La Haute Trahison est un crime spécial imputable au Président et au Vice-Président de la République dans l'exercice de leurs fonctions et prévu par l'article 89 de la Constitution ainsi conçu :

"Le Président de la République et le Vice-Président ne sont responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et traduits devant la Haute Cour, qu'en cas de Haute Trahison. Les cas de Haute Trahison et les sanctions applicables sont définis par la Loi".

C'est la loi définissant les cas de Haute Trahison et fixant les sanctions applicables dont j'ai l'honneur de soumettre à votre examen le projet ci-joint.

1.- GENERALITES

Il est de tradition que les plus hautes autorités de l'Etat soient protégées contre les compétences et les procédures ordinaires et la Constitution de 1960 n'y avait pas manqué en son article 65 lequel cependant ne prévoyait pas une définition des cas de Haute Trahison et imposait à la Haute Cour la seule application du Code Pénal et des peines prévues par la loi. La Haute Trahison n'ayant jamais été définie par le Code Pénal il s'ensuivait que le Président de la République pouvait être jugé faute de texte. La Constitution française de 1958 a prévu que la Haute Cour Française ne serait plus liée par la loi pénale pour juger la Haute Trahison ; il n'en reste pas moins que celle-ci n'a jamais été clairement définie.

La Constitution Dahoméenne impose à juste titre au législateur de préciser cette définition... sans laquelle il serait radicalement impossible de déférer devant la Haute Cour le Président et le Vice-Président de la République.

.../...

Cependant dès qu'il s'agit de formuler le contenu éventuel de la Haute Trahison on s'aperçoit que la tâche est loin d'être facile.

II. - DROIT FRANÇAIS -

En l'absence de textes il faut se référer aux opinions de la doctrine dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles sont assez vagues.

1°/- Pour le Professeur HAURIOU, la Haute Trahison est un crime essentiellement politique car ce qui est visé c'est la tentative de coup d'Etat c'est-à-dire la Haute Trahison vis-à-vis des Institutions Constitutionnelles, bien plutôt que la Trahison au point de vue patriotique.

2°/- Pour le Professeur DUVERGER, la Haute Trahison se situe aux confins de la politique et du droit ; il s'agit d'un crime politique, consistant à abuser de sa fonction pour une action contraire à la Constitution ou aux intérêts supérieurs du pays.

3°/- Pour le Professeur VEDEL, si la Constitution Française de 1958 n'a pas défini le crime de Haute Trahison celle de 1948 l'énonçait comme "toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée Nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat". Parmi les essais de définition qui ont été tentés le Professeur VEDEL estime qu'il y a crime de Haute Trahison de la part du Président de la République lorsque par une mesure quelconque il met obstacle à l'exercice du pouvoir législatif dans les limites de la Constitution, notamment s'il dirige contre les chambres la force publique ou un attroupement quelconque ; si, en cas d'attaque, il ne prend pas les mesures nécessaires pour les protéger ou s'il paralyse les mesures qu'elles ont elles-mêmes ordonnées pour leur défense. Il y a également crime de Haute Trahison de la part du Président de la République :

- a) s'il se rend coupable de crime contre la sûreté de l'Etat ;
- b) s'il entreprend une guerre sans le consentement préalable du pouvoir législatif ;
- c) s'il introduit ou laisse introduire, sans le consentement des chambres, des troupes étrangères sur le Territoire de la République ;
- d) s'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres ayant pour objet de suspendre ou de renverser la Constitution.

Le Professeur VEDEL ajoute que l'absence de définition de la Haute Trahison tient à la nature du crime et il conclue en citant la définition du Professeur HAURIOU ci-dessus rapportée qu'il complète ainsi : "la Haute Trahison est un manquement d'ordre politique aux obligations de la fonction, c'est une violation grave des devoirs de la charge".

III. - DROIT DAHOMEEN -

Sur la base d'institutions et de principes juridiques inspirés du droit français (Haute Cour de Justice - crime de Haute Trahison) quel sera au Dahomey le contenu de ce crime de Haute Trahison qui reste à définir.

1°/- Tout d'abord on peut puiser dans le chapitre du Code Pénal concernant les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, les infractions qui conviennent à la matière traitée. Toutes ne peuvent être retenues car certaines sont manifestement inapplicables au Président ou au Vice-Président de la République. C'est ainsi qu'on ne saurait leur reprocher de rechercher ou de détenir les secrets de la défense nationale puisqu'ils en sont justement les détenteurs naturels. Il est donc nécessaire d'établir une sélection qui est celle des articles 1er, 2 et 3 du projet.

2°/- Par contre aucun texte ne prévoit encore les atteintes qui peuvent être portées aux institutions légales par violation de la Constitution. Une formule assez générale doit donc viser les actes ou manoeuvres ayant pour objet de mettre obstacle d'une manière quelconque à l'exercice régulier du pouvoir législatif ; elle est incluse à la fin de l'article 3.

3°/- D'autre part, il ressort des intentions du constituant Dahoméen que le crime de Haute Trahison pourrait s'entendre d'actes ou de manoeuvres qui ressembleraient plutôt à l'escroquerie, l'abus de confiance, et le détournement de deniers publics, délits ou crimes qui dans l'état du droit actuel ne peuvent être reprochés au Président et au Vice-Président de la République. Il paraît surprenant que de tels faits puissent être reprochés à de si hauts personnages mais les événements ont démontré qu'il pouvait en être ainsi. La difficulté tient à ce que de telles infractions ne peuvent être commises qu'avec la complicité active de nombreux très hauts fonctionnaires (Ministres, Contôleur Financier, Trésorier-Payeurs etc...) et la complicité au moins passive de plus nombreux encore. Fallait-il admettre largement cette complicité ou au contraire estimer que l'abus d'autorité couvre la responsabilité des organes d'exécution ? Il semble que vu l'organisation administrative permettant à tout fonctionnaire de refuser d'exécuter un ordre illégal ou contraire aux règlements, il convient de maintenir les règles concernant la complicité.

Une autre difficulté tient à l'ampleur possible des dilapidations et dissipations celles-ci pouvant dépasser le cadre des profits personnels illicites pour constituer une gestion, à ce point catastrophique que le crédit général de l'Etat en soit irrémédiablement compromis et que la banqueroute soit inévitable. Il semble que de tels faits pourraient constituer le crime de Haute Trahison. Pourtant il y a un risque dans la mesure où la gestion économique est d'une telle complexité que les mauvais résultats ne sont pas toujours le fait de malhonnêtetés ou d'imprudences caractérisées. C'est pourquoi il vaut finalement mieux que la rédaction proposée laisse en dehors les dissipations qui n'auraient pas servi des intérêts particuliers et proviendraient de fautes de gestion ou d'administration n'impliquant pas une volonté frauduleuse.

Par contre on peut prévoir les actes d'appropriation du domaine de l'Etat accomplis en dehors des lois et des règlements. Ici encore, dans un système administratif cohérent de tels actes sont impossibles. Mais l'histoire récente a prouvé que l'administration des Domaines ne voulait pas toujours, si même elle le pouvait, résister aux abus de pouvoir commis à son encontre. On trouvera dans l'article 4 les dispositions concernant tous ces crimes d'ordre économique et domanial.

Le projet de loi prévoit que les complices seront poursuivis devant la Haute Cour de Justice. Il est en effet préférable de les traduire devant la même juridiction que les auteurs principaux ; d'une part l'instruction est plus cohérente, d'autre part ces crimes sont assez graves pour qu'il soit procédé, par analogie, comme en matière de complot contre la Sécurité de l'Etat par application de l'article 90 de la Constitution.

Les circonstances atténuantes et le sursis seront-ils applicables en la matière ? Certes le crime de Haute Trahison échappe à la législation pénale de droit commun par cela seul que la Constitution en fait une incrimination spéciale et sur le chapitre des circonstances atténuantes et du sursis le législateur est libre de sa décision.

En ce qui concerne le sursis il a paru préférable de ne pas en faire application compte tenu de la gravité des faits visés par la loi et de la nature criminelle des peines prévues. Pour les circonstances atténuantes, malgré l'extrême gravité du crime de Haute Trahison, il ne paraît pas indispensable d'en interdire l'application en l'espèce.

.../...

Enfin toute mesure de grâce totale ou partielle devra faire l'objet d'un avis préalable mais pas obligatoirement conforme de l'Assemblée Nationale.

Il restait à déterminer les peines que pourra infliger la Haute Cour de Justice à chacune des infractions constituant le crime de Haute Trahison. Vous en trouverez le détail sur le tableau ci-annexé. Il a paru nécessaire de maintenir la peine de mort pour sanctionner les infractions les plus graves, celles de l'article 1er de la loi projetée. En partant de là on a tenu compte de la classification des peines suivant leur nature juridique en

- 1°- Peines principales
- 2°- Peines complémentaires (facultatives)
- 3°- Peines accessoires (obligatoires)

Les peines prévues ont donc été les suivantes :

- 1°/- Peines principales : la mort
 - La réclusion perpétuelle
 - La réclusion de dix à vingt ans
 - La réclusion de deux à dix ans
 - Le bannissement de deux à vingt ans.
- 2°/- Peines complémentaires :
 - La mise en résidence surveillée de deux à vingt ans.
 - La confiscation spéciale de l'article 11 du Code Pénal.
 - La confiscation générale des articles 37 à 39 du Code Pénal.
- 3°/- Peines accessoires : La dégradation civique.
 - L'interdiction légale.
 - La publication et l'affichage de l'arrêt de condamnation.

La peine complémentaire de la mise en résidence surveillée a paru mieux adaptée à la nature des infractions prévues que celle de l'interdiction de séjour.

Les dispositions concernant les peines, les circonstances atténuantes, le sursis et la grâce sont contenues dans les articles 7 à 10. L'article 11 se contente de rappeler le principe général de la condamnation aux frais.

TEXTE DE LA LOI

ARTICLE 1er.- Pour l'application de l'article 89 de la Constitution du 11 Janvier 1964, sera considéré comme coupable de haute trahison et puni comme tel, le Président ou le Vice-Président de la République qui :

- 1°- portera les armes contre le Dahomey ;
- 2°- entretiendra des intelligences avec une puissance étrangère, en vue de l'engager à entreprendre des hostilités contre le Dahomey ou lui en fournira les moyens, soit en facilitant la pénétration des forces étrangères sur le territoire national, soit en ébranlant la fidélité des armées ;
- 3°- livrera, sans consultation préalable des institutions prévues à cet effet, à une puissance étrangère ou à ses agents, soit des troupes dahoméennes, soit des territoires, villes, forteresses, ouvrages, postes, magasins, arsenaux, matériels, munitions, vaisseaux, bâtiments ou appareils de navigation aérienne appartenant au Dahomey ;
- 4°- en temps de guerre provoquera des militaires à passer au service d'une puissance étrangère, leur en facilitera les moyens ou fera des enrôlements pour une puissance en guerre contre le Dahomey ;
- 5°- en temps de guerre, entretiendra des intelligences avec une puissance étrangère ou avec ses agents en vue de favoriser les entreprises de cette puissance contre le Dahomey ;

militaire ;

7°- en temps de guerre aura participé à une entreprise de démoralisation de l'armée ou de la nation ayant pour objet de nuire à la défense nationale ;

8°- en temps de guerre livrera à une puissance étrangère ou à ses agents, sous quelque forme que ce soit et par quelque moyen que ce soit, un renseignement, objet, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale ;

9°- en temps de guerre, détruira ou laissera détruire un tel renseignement, objet, document ou procédé en vue de favoriser une puissance étrangère.

ARTICLE 2.- Sera également considéré comme coupable de haute trahison et puni comme tel, le président ou le vice-président de la République qui :

1°- commettra, en temps de paix, l'une des infractions prévues par les paragraphes 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de l'article 1er ;

2°- organisera, d'une manière occulte, un moyen quelconque de correspondance ou de transmission à distance de nature à nuire à la défense nationale.

ARTICLE 3.- Seront également qualifiés crimes de haute trahison et puni comme tels :

1°- l'attentat dont le but aura été soit de détruire ou de changer le régime constitutionnel, soit d'exciter les citoyens ou les habitants à s'armer contre l'autorité de l'Etat ou à s'armer les uns contre les autres, soit à porter atteinte à l'intégrité du territoire **national** -

2°- le complot ayant pour but les crimes mentionnés au paragraphe précédent -

3°- l'occupation de l'Assemblée Nationale par la force publique ayant pour but de mettre obstacle à l'exercice régulier du pouvoir législatif.

ARTICLE 4.- Seront également qualifiés crimes de haute trahison et punis comme tels :

1°- les détournements, dissipations ou dilapidations de deniers ou de matériels publics commis dans un intérêt personnel ou dans celui de personnes morales de droit privé ou semi-public et qui auront porté gravement atteinte soit aux intérêts essentiels, soit au crédit de l'Etat ou des collectivités administratives -

2°- les faits constituant, hors des lois et règlements, des actes d'appropriation du domaine de l'Etat.

ARTICLE 5.- La provocation à commettre un des crimes visés aux articles 1, 2 et 3 ci-dessus sera punie comme le crime lui-même.

ARTICLE 6.- Les personnes convaincues de complicité dans la commission des infractions prévues aux articles 1er, 2, 3 et 4 ci-dessus ou qui en auront sciemment tiré un profit ou bénéfice quelconque seront justiciables de la Haute Cour de Justice et encourront les mêmes sanctions que les auteurs principaux.

ARTICLE 7.- Les peines applicables sont :

- a) peines principales :
- la mort
 - la réclusion perpétuelle
 - la réclusion de dix à vingt ans
 - la réclusion de deux à dix ans
 - le bannissement de deux à vingt ans

- b) peines complémentaires :

la mise en résidence surveillée de deux à vingt ans
 la confiscation spéciale de l'article 11 du Code Pénal
 la confiscation générale prévue par les articles 37 à 39 du Code
 Pénal.

c) Il n'est en rien dérogé aux prescriptions des articles 28 à 31, 34 et 36 du Code Pénal sur les peines accessoires de la dégradation civique, de l'interdiction légale, de l'impression et de l'affichage.

ARTICLE 8.- Les faits prévus à l'article 1er seront punis de la peine de mort.

Les faits prévus à l'article 2 seront punis de la peine de la réclusion perpétuelle.

Les faits prévus à l'article 3 seront punis de la peine de la réclusion perpétuelle.

Les faits prévus à l'article 4 seront punis de la peine de la réclusion de dix à vingt ans.

ARTICLE 9.- Sont applicables dans les conditions fixées par la loi, les circonstances atténuantes prévues par l'article 463 du Code Pénal.

Lorsque la peine complémentaire de la mise en résidence surveillée sera prononcée, la Haute Cour de Justice fixera le lieu où elle sera exécutée.

ARTICLE 10.- Toute condamnation à une peine quelconque entraînera condamnation aux frais./-

Fait à Cotonou, le 1er Octobre 1964

Par le Président du Conseil
 Chef du Gouvernement,

Le Garde des Sceaux, Ministre
 de la Justice et de la Législation,

J. AHOMADEGBE-TOMETIN

A. ADANDE

TABLEAU DES PEINES POSSIBLES

Article	PENALITES	RESULTAT AVEC CIR. ^{ces} AT. ^{tes}	OBSERVATIONS
1	Peine de mort	<u>1° degré</u> : Réclusion perpétuelle <u>2° degré</u> : Réclusion de dix à vingt ans	!! Si la peine de mort n'est pas retenue, lui substituer celle de la réclusion perpétuelle. Dans ce cas, pour les circonstances atténuantes mêmes résultats qu'aux articles 2 et 3.
2	Réclusion perpétuelle	<u>1° degré</u> : Réclusion de dix à vingt ans. <u>2° degré</u> : Réclusion de deux à dix ans.	
3	Réclusion perpétuelle	<u>1° degré</u> : Réclusion de dix à vingt ans. <u>2° degré</u> : Réclusion de deux à dix ans.	Si la peine complémentaire de la mise en résidence surveillée est prononcée la Haute Cour de Justice en fixe le lieu.
4	Réclusion de dix à vingt ans.	<u>1° degré</u> : Réclusion de deux à dix ans. <u>2° degré</u> : Bannissement de cinq à vingt ans.	Toute mesure de grâce doit être prise après avis de l'Assemblée Nationale.

- B. 1°- L'application des circonstances atténuantes permet de descendre de deux degrés dans l'échelle les peines prévues à l'article 7.
- 2°- Dans tous les cas les peines accessoires doivent être prononcées : dégradation civique, interdiction légale, impression et affichage.
- 3°- Dans tous les cas les peines complémentaires peuvent être prononcées : mise en résidence surveillée, confiscation spéciale des biens, confiscation générale des biens.-