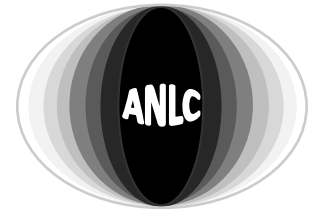




REPUBLIQUE DU BENIN



AUTORITE NATIONALE DE LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION

ATELIER SUR L'IMPLICATION DE L'AUTORITE NATIONALE DE
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE PROCESSUS
ELECTORAL DE 2015 ET 2016 AU BENIN.

Espace UBUNTU, les 5 et 6 février 2015

(Porto-Novo)

RAPPORT GENERAL

Février 2015

Introduction

L'Espace UBUNTU de Porto-Novo a abrité les 5 et 6 février 2015, un atelier sur l'implication de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) dans le processus électoral de 2015 et 2016 au Bénin. Cet atelier, qui a regroupé les membres et les cadres de l'ANLC, a pour objectif principal de renforcer les capacités des membres et des cadres de l'ANLC sur le contenu de la loi électorale aux fins d'asseoir un dispositif de prévention et de lutte contre la corruption durant tout le cycle électoral de 2015 et 2016.

De façon spécifique, l'atelier a permis de :

- outiller les membres et les cadres de l'ANLC pour une veille citoyenne auprès des candidats sur les dépenses de campagne en lien avec les dispositions prévues par la loi.
- faire des recommandations à l'endroit de l'ANLC pour des actions futures à mettre en œuvre.
- informer et fixer les participants sur les dispositions du Code électoral en vue de suivre et alerter l'opinion publique, les acteurs et les gouvernants sur l'utilisation des biens de l'Etat à des fins de campagne électorale.

Le présent rapport structuré en trois (03) grandes parties, rend compte dans un premier temps de la synthèse des trois (03) communications présentées, avant de dégager par la suite, quelques préoccupations des participants exprimées sous forme de questions.

Le troisième et dernier point formule quelques recommandations à l'endroit de l'ANLC en guise de perspectives devant faire l'objet d'actions à mener dans les jours à venir.

I. Contenu et synthèse des trois communications présentées

Première communication :

Thème : « *La corruption en période électorale : manifestations et répressions au regard des dispositions du code électoral en République du Bénin* »

Présentée par M. Pierre Dassoundo AHIFFON, Magistrat, Doyen des juges d'instruction au tribunal de première instance de première classe de Porto-

Novo, cette communication a mis l'accent sur les comportements corruptifs déguisés en actes de générosité. Ces comportements indexés pourraient être illustrés par des actes de générosité tous azimuts notamment des dons aux écoles, orphelinats etc., et la construction ou la réfection d'infrastructures socio- communautaires (écoles, églises, mosquées, centres de santé, centres de jeunes, pistes rurales, voies, ponts, etc.). On note également certaines nominations et promotions de cadres ressortissants de certaines régions ou localités qui sont faites en prélude aux échéances électorales, auxquelles on pourrait ajouter la création de pseudo ONG de bienfaisance et de certaines associations de développement qui sont de véritables machines de propagande et de corruption électorale, car les dons ou libéralités que font ces ONG sont bien intéressés.

Au total, les actes de corruption peuvent être antérieurs, voire lointains de la période électorale. Et le législateur béninois a toujours érigé au rang d'incrimination, de telles pratiques.

Ainsi, après avoir mis en exergue la nature des dons et libéralités (Tee-shirts, de stylos, de portes clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symboles de parti politique ainsi que leur port ou utilisation), le communicateur a fait constater que les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu ou à une Commune ou une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme ». L'un quelconque de ces faits, lorsqu'il est incriminé est puni d'un (1) an à cinq(05) an d'emprisonnement et d'une amende de 2000000 à 5000000 de francs CFA, conformément au Code électoral en son article 211. Ces peines sont assorties de la déchéance civile pendant une durée de trois (03) ans à cinq (05) ans. Sont punis des mêmes peines, ceux qui ont agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses ».

Il existe un traitement judiciaire du fléau : la répression qui prend la forme d'une riposte judiciaire. Mais si les actes répréhensibles liés à la corruption en période électorale sont punissables, comment alors saisir la justice en cas de découverte de ces faits? Sur cette question, le communicateur a fait observer que le législateur a élargi le mode de saisine à tous sans distinction. Ainsi, quiconque a connaissance de tels faits peut adresser une plainte au Procureur de la République. Cette plainte ne doit revêtir aucune forme particulière. Ce dernier ayant à sa disposition le Directeur de la police judiciaire, les chefs

d'unités d'enquêtes de son ressort peuvent dans ce cadre, recevoir aussi des plaintes et dénonciations. Il est cependant souhaitable que les plaignants prennent la précaution d'étayer leurs dénonciations par des preuves ou qu'ils préservent tous les indices et traces de preuves en vue de faciliter la tâche aux enquêteurs. De même, ils doivent se garder de s'adonner à des allégations et dénonciations diffamatoires, au risque de s'exposer aux poursuites judiciaires. Quelques suggestions ont été formulées au terme de la communication à l'endroit de l'ANLC. Leur contenu est détaillé dans un tableau à la fin du présent rapport.

La 2^{ème} communication animée par M. Clotaire OLOHIDE, Expert en Gouvernance Electorale, a porté sur « *Les implications de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin dans le déroulement du processus électoral, et les mécanismes d'actions possibles* ».

Après une brève introduction du sujet, le communicateur a donné quelques définitions sur le mot corruption, tout en faisant un clin d'œil sur les acteurs et les manifestations du phénomène en période électorale. Un accent particulier a été mis sur les faits de corruption prévus par le code électoral, la prévention et la répression, les missions de l'ANLC et les actions possibles dans le cadre du processus électoral. En effet, selon une observation faite par le communicateur, l'adoption de deux textes majeurs, l'un en 2011 (la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin) et l'autre en 2013 (loi portant code électoral), devrait permettre de réduire sensiblement le phénomène de la corruption en période électorale. Mais chacun des deux textes présentent des insuffisances qui déteignent sur la répression des délits liés aux faits de corruption en période électorale. Plusieurs faits de corruption prévus par le code électoral ont été évoqués au cours de cette communication. Il s'agit de :

1. la corruption d'agents publics qui n'est pas explicitement prévue par le code électoral, mais qui est consubstantielle à l'existence de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), ainsi qu'à l'implication de plusieurs ministères et institutions de l'Etat dans le processus électoral (voir articles 13,14 et 107).

2. L'influence ou la tentative d'influence. Article 62 du code électoral qui interdit les dons et libéralités six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme.

3. L'abus ou le détournement de biens publics. Article 63 du code qui interdit l'utilisation des attributs, biens ou moyens de l'Etat, d'une personne morale publique, des institutions ou organismes publics six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme.

Cette communication a le mérite de mettre l'accent sur la prévention et la répression des délits de corruption en période électorale en insistant particulièrement sur les incompatibilités de fonction en lien avec les mandats électifs. De même, la question du respect du plafond des dépenses autorisées pour les campagnes électorales a fait l'objet de préoccupation au cours de l'atelier, ainsi que celle relative aux sanctions et aux modalités de saisine des juridictions compétentes.

Mais quels sont les mécanismes d'actions possibles pour l'ANLC ?

En s'appuyant sur les neuf (09) éléments de mission de l'ANLC, le communicateur a dégagé trois actions fondamentales sous forme de recommandations à mettre en œuvre par l'Autorité. Ces recommandations sont reprises en détail dans le tableau se trouvant à la fin de ce rapport.

La troisième et dernière communication a porté sur le thème : « *Quels rôles de l'ANLC dans le processus électoral de 2015 au Bénin ?* » présentée par M. Bonaventure SANNI, Expert en Gouvernance et Démocratie.

Parti d'un développement assez fourni sur l'histoire politique du Dahomey, aujourd'hui Bénin, le communicateur a mis en exergue les fondements de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) dont les racines ont pris corps à partir d'un plaidoyer des ONG, notamment du FONAC, de l'ALCRER, de la Cellule de la Moralisation de la Vie Publique, de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) qui a permis d'aboutir à l'adoption de la loi N° 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Cette nouvelle loi a prévu la création de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) en tant qu'organe public national chargé de lutter contre la corruption.

Dans le cadre des prochaines élections au Bénin, les rôles attendus de l'ANLC et définis par le communicateur, se résument à la mise en place de partenariats avec différents acteurs à savoir : la CENA, la

Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême, la Presse, les Organisations de la Société Civile et les Tribunaux en vue de leur apporter différents types d'appuis allant de la formation des agents électoraux à l'interpellation de la justice (à jouer sa partition dans le traitement diligent des dossiers liés aux cas de corruption) en passant par l'information des citoyens sur le code électoral, la diffusion des messages de paix durant la période électorale, la saisine de la Cour Constitutionnelle afin qu'elle rende une décision dans les 8 jours en application de l'article 121 alinéa 2 de la constitution, et la formation des journalistes sur le code électoral.

En conclusion, il faut retenir que les rôles de l'ANLC durant le processus électoral sont transversaux car, elle a l'obligation de travailler en symbiose avec tous les acteurs impliqués dans le processus électoral sans s'ingérer dans leurs attributions de façon permanente.

Tout au long des trois (03) différentes communications, plusieurs questions ont été posées par les participants tout autant qu'ils ont eu à faire des contributions pertinentes ayant permis d'enrichir les débats.

II- Questions significatives posées par les participants

1. En dehors des dons et libéralités comme faits répréhensibles de corruption, que retenir du bourrage des urnes, des changements de Procès verbal, et des biais enregistrés souvent dans le comptage des voix ?
2. Quelle valeur peut-on donner à une image (ou à un film) qu'on a recueillie soi-même et qu'on présente au Procureur de la République ?
3. Les comptes de campagne sont placés sous le contrôle de quelle structure ?
4. Pourquoi les juges béninois ne s'autosaisissent pas des actes de corruption ?
5. Comment faire pour assurer la neutralité des membres de l'ANLC dans le traitement des actes de corruption dont ils sont saisis?
6. Comment peut-on lutter contre la corruption en milieu religieux ?
7. l'ANLC peut-elle interpellier le juge d'instruction à agir ?
8. Comment peut-on assurer le contrôle des comptes de campagnes électorales ?
9. Le seuil des 2 milliards fixés pour les comptes de campagne ne renferme-t-il pas en lui-même les germes de la corruption ?

10. L'utilisation des biens de l'Etat pour des fins de campagnes électorales appelle-t-elle cumulativement des sanctions pénales et civiles ?

Les communicateurs ont essayé d'apporter des éléments de réponses à ces différentes questions. Celles-ci ont été complétées et enrichies par les contributions des participants.

Au terme de cet atelier, plusieurs recommandations inspirées des communications ont été formulées. Le tableau qui suit présente en détail ces recommandations en guise de perspectives pour l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption.

III- Recommandations

1^{ERE} COMMUNICATION : LA CORRUPTION EN PERIODE ELECTORALE : MANIFESTATIONS ET REPRESSIONS AU REGARD DES DISPOSITIONS DU CODE ELECTORAL EN REPUBLIQUE DU BENIN.			
N°	Recommandations formulées	Cadre légal de référence soutenant l'action	Observations
1	Organisation de campagnes de sensibilisation sur le code électoral.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	Ces campagnes devront insister sur l'éthique électorale et le risque que courent les électeurs qui exigent ou reçoivent des dons ou libéralités.
2	Organisation d'un débat franc au sein de la classe politique sur la question de la corruption en période électorale.	Loi n°2013-06 portant Code électoral en République du Bénin	Cette action est d'autant plus importante que les hommes politiques participent à tort ou à raison au non respect des textes qu'ils ont eux-mêmes élaborés.
3	Remobilisation de la société civile sur le sujet de la corruption en période électorale en nouant des partenariats avec des ONG locales.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 8 ^{ième} tiret.	Ces ONG constituent des leviers importants sur lesquels l'ANLC pourra s'appuyer pour relayer au profit des populations, des informations

			utiles sur les risques liés à la corruption en période électorale.
4	Constitution d'une équipe d'huissiers pour les opérations de constatation.	Action jugée nécessaire pour conforter les preuves des délits constatés.
5	Mise sur pied d'une brigade de surveillance du comportement des acteurs politiques sur le terrain en période électorale.	Cette brigade peut être constituée de citoyens connus pour leur intégrité et qui seront formés et équipés pour détecter et dénoncer les pratiques corruptives. Dans ce cadre, les techniques d'investigation comme l'infiltration des états-majors politiques, la filature et l'emploi des caméras cachées peuvent être utilisés.

2^{ème} communication : LES IMPLICATIONS DE LA LOI N°2011-20 DU 12 OCTOBRE 2011 PORTANT LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET AUTRES INFRACTIONS CONNEXES EN REPUBLIQUE DU BENIN DANS LE DEROULEMENT DU PROCESSUS ELECTORAL ET LES MECANISMES D' ACTIONS POSSIBLES.

	Recommandations formulées	Cadre légal de référence	Observations
6	Instaurer un mécanisme de recueil et d'instruction des plaintes en période électorale	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 1 ^{er} tiret.	Cette action peut se traduire par la mise à disposition des citoyens, d'un numéro vert permettant de recueillir les plaintes et dénonciations de cas de fraudes et de corruption électorale. Ceci pourrait être par exemple le canal idéal pour éliminer de fait cette

			clause discriminatoire inopportune du code électoral qui exclut les citoyens ordinaires du droit de produire des observations sur les comptes de campagne électorale
7	Etablir une collaboration entre l'ANLC et les différentes structures impliquées dans le processus électoral, notamment la CENA et les ministères et institutions.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 8 ^{ième} tiret.	Cette action favoriserait un échange d'informations et une meilleure connaissance des procédures ; toutes choses de nature à faciliter la mission de l'ANLC. Ce serait également l'occasion pour prodiguer des conseils aux différents acteurs en vue de la prévention des actes de corruption.
8	Proposer des mesures correctives pour une amélioration du code électoral.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 2 ^{ième} tiret.	Cette action se justifie par le fait que certaines dispositions de la loi électorale offrant un environnement favorable à la corruption méritent d'être revues. <u>Exemples :</u> -la définition des dépenses de campagne électorale. -la loi ne permet plus le contrôle de l'origine des ressources
9	Eduquer les populations sur les dangers de la corruption en période électorale	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	Plusieurs canaux audio-visuels existent et pourraient être mis à contribution
10	Organiser des séances de sensibilisation de proximité	Article 5 de la loi 2011-20	Plusieurs canaux audio-visuels

	à l'endroit des populations sur les risques liés à la corruption en période électorale.	du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	existent et pourraient être mis à contribution
3^{ème} communication : « Quels rôles de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption dans le processus électoral de 2015 au Bénin ? »			
11	Former les Agents électoraux	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	Les Agents électoraux mal formés et incompetents ne pourront pas offrir de bonnes prestations
12	Informers les citoyens sur le Code Electoral.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	L'information des citoyens sur le contenu du code électoral augmente les chances de son appropriation
13	organiser des séances d'informations sur le code électoral au profit des citoyens	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	L'information des citoyens sur le contenu du code électoral augmente les chances de son appropriation
14	diffuser des messages de paix durant la période électorale à l'endroit des citoyens.	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret.	Aux fins dissuader les éventuels candidats qui tenteraient de frauder ou de violer les prescriptions du code électoral sur l'achat des consciences
15	Susciter l'éveil de la Cour Suprême afin qu'elle joue convenablement sa partition en ce qui concerne notamment l'application des Articles 134 et 139 du code électoral	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 8 ^{ième} tiret.	Beaucoup de citoyens critiquent la Cour suprême pour n'avoir jamais condamné des candidats et partis politiques qui ont eu à dépasser le plafond prévu les frais de campagne électorale.

16	Former les journalistes sur le Code électoral	Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011. 4 ^{ième} tiret	La finalité de cette action est de favoriser le relai des informations tout au long du processus électoral
----	---	---	---