

# **RESEAU DE PARLEMENTAIRES AFRCAINS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**Section béninoise**

*Assemblée Nationale. BP : 371 Porto-Novo Tél. :21-36-44*

*E-mail : [apnacbenin@yahoo.fr](mailto:apnacbenin@yahoo.fr)*

**SEMINAIRE PARLEMENTAIRE SUR LA MORALISATION DE LA  
VIE PUBLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

*Hôtel le 15 janvier - 13 avril 2005*

**RAPPORT**

# **RAPPORT DU SEMINAIRE PARLEMENTAIRE SUR LA MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

## **Plan**

- I – Introduction**
- II – Résumé des allocutions**
- III – Résumé des communications et débats**
- IV – Annexes**
  - 1 – Liste des participants**
  - 2 – Diverses allocutions**
  - 3 – Textes des communications**
  - 4 – Programme du séminaire**

## **I - Introduction**

Le mercredi 13 avril 2005 s'est tenue dans la salle de conférence de l'hôtel « le 15 Janvier » à Cotonou, un séminaire parlementaire sur la moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption. Cette rencontre, organisée par la Cellule d'Analyse des Politiques de développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) a servi de cadre au lancement officiel des activités du Réseau des parlementaires africains de lutte contre la corruption (APNAC-BENIN), Section béninoise, et a connu la participation de plusieurs personnalités politiques, de professionnels et d'organisations de lutte contre la corruption.

Il s'agit des députés membres ou non du réseau, des membres de l'Observatoire de lutte contre la corruption, de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique, du président de « l'ONG Nouvelle éthique », des magistrats...

L'ouverture officielle du séminaire a été marquée par des allocutions ; des travaux et échanges fructueux ont permis aux participants d'analyser tous les aspects du phénomène de corruption, d'identifier ses causes et de mieux cerner les modalités de la lutte.

## **II – Résumé des allocutions**

Quatre allocutions ont été prononcées. Il s'agit dans l'ordre, du mot introductif du directeur de la CAPAN, des discours des présidents de l'APNAC-Bénin et de la commission des lois. Enfin, le 1<sup>er</sup> Vice-président de l'Assemblée Nationale a, procédé à l'ouverture du premier séminaire parlementaire sur la moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption.

### **1 - Synthèse des allocutions**

Le Directeur de la CAPAN a rappelé le cadre d'intervention et la mission de la CAPAN, ainsi que l'importance du présent séminaire pour le renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale. Le président de la commission des lois précisera ensuite le rôle de l'Assemblée dans la lutte contre la corruption.

Dans son discours qui tient lieu de discours de lancement officiel des activités de l'APNAC-Bénin, le président Sylvain AKINDES a déclaré que le combat que les députés ambitionnent aujourd'hui de mener contre le fléau de la corruption relève d'un grand défi. Nous savons tous que les grandes affaires de corruption impliquent souvent des autorités du pouvoir exécutif, des élus, des hauts fonctionnaires et des patrons des grandes entreprises ; ce séminaire parlementaire, selon le député AKINDES, réfléchira sur le rôle que peuvent jouer les députés dans leur domaine de compétence pour contribuer à une grande synergie des efforts déployés et des initiatives envisagées par les uns et les autres. Il s'est réjoui de la collaboration des commissions des lois et des finances avant de

porter à la connaissance de l'auditoire les six objectifs que l'APNAC-Bénin entend atteindre au cours de cette première année de son existence.

Pour le premier vice-président de l'Assemblée Nationale, le phénomène de la corruption ne date pas d'aujourd'hui. Après en avoir donné une définition, il a informé l'auditoire que selon une récente étude réalisées par l'OCDE, près de 80 milliards de dollars américain changent chaque année de main du fait de la corruption, ce qui compromet dangereusement le moindre espoir de décollage économique surtout dans nos pays en voie de développement. C'est pourquoi une mobilisation planétaire a été engagée contre ce fléau et la banque mondiale a lancé depuis 1996, 600 opérations anti-corruption dans près de 100 pays à travers le monde. Il s'est réjoui du fait que selon les experts internationaux, la meilleure barrière contre la corruption reste inévitablement un parlement qui fonctionne bien et qui remplit avec rigueur ses fonctions de contrôle. Avant de déclarer officiellement ouvert les travaux du séminaire, le premier vice-président a souhaité que le cadre d'action que l'APNAC-Bénin s'est donné soit en adéquation avec les objectifs que l'APNAC-Afrique s'est fixés lors de sa séance inaugurale à Kampala en 1999 tout en ayant à l'esprit les préoccupations nationales.

### **III – Résumé des communications et débats**

#### **A – MODULE 1 : Etude du cadre juridique**

L'exposé sur « *l'évaluation de la législation béninoise contre la corruption* » a été présenté par Monsieur Joël ATAYI-GUEDEGBE.

##### **1 - Résumé**

Après s'être réjoui de la création de l'APNAC-Bénin, une structure parlementaire qui vient à point nommé renforcer le dispositif de prévention de lutte contre la corruption, Monsieur Joël ATAYI-GUEDEGBE affirme qu'au Bénin, il existe tout un arsenal juridique de lutte contre ce fléau. Mais la persistance et l'amplification de ce phénomène, en dépit d'une législation forte amène à se poser certaines questions : Ces textes incriminent-ils toutes les formes de corruptions ? Nos juges sont-ils outillés pour réprimer les nouvelles formes de corruption que l'on rencontre aujourd'hui ?

Pour résoudre partiellement cette problématique, il a fait l'état de la législation béninoise en la matière avant d'examiner les difficultés d'application des textes ainsi que la portée limitée de la législation.

C'est la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui a servi de référence en ses articles 35, 37, 52, 73, 136 et 138 ; articles qui énoncent les dispositions de notre loi fondamentale qui répriment les diverses formes de corruptions.

Abordant les autres textes, c'est d'abord l'Ordonnance n°79-23 du 10 mai 1979 réprimant les détournements, la corruption, la concussion et les infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat qui a été cité. De même que l'ordonnance n°73-51 du 18 juin 1973 réprimant les fraudes dans les examens et concours publics, le décret n°95-232 du 31 août 1995 portant lutte contre le rançonnement sur les routes au Bénin, le décret 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics. Ensuite, la loi 2000-18 du 3 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin prévoit et punit la corruption électorale dans ses articles 36, 110 et 115. Enfin le statut général des agents permanents de l'Etat impose aux personnes qu'il régit de ne pas exercer à titre professionnel une activité privée lucrative sauf sur dérogation expresse.

Pour Monsieur Joël ATAYI-GUEDEGBE, ce n'est pas l'abondance des textes qui va résoudre le problème de la corruption mais la volonté effective d'appliquer scrupuleusement ceux qui existent déjà. Une action d'information et de pression de la société civile organisée contre la corruption avec les autres secteurs ou acteurs opposés à

la corruption est décisive pour obtenir des changements. Pour ce faire, il y a donc nécessité d'agir sur les textes et sur la permissivité ambiante au Bénin. Et pour finir, il exhorte les députés à relever les défis qui sont les leurs, surtout en ce qui concerne l'élaboration des textes pertinents et efficaces.

Après Monsieur Joël ATAYI-GUEDEGBE, Monsieur Honorat ADJOVI, magistrat, a axé son intervention sur l'approche juridictionnelle du phénomène.

Pour lui, la tendance au Bénin est forte de dénoncer des faits, même les imputer à des personnes sans pouvoir en apporter les preuves.

Deux problèmes ont donc été posés :

- le problème de preuve
- l'absence de protection du dénonciateur des cas de corruption.

Ensuite, l'inadéquation des textes par rapport aux faits avérés, nécessite un renforcement de l'arsenal législatif qui est lui-même handicapé par l'absence de jurisprudence en la matière.

Pour Monsieur Honorat ADJOVI, chaque infraction a sa définition et il faut distinguer la corruption de l'enrichissement illicite ainsi que des autres infractions connexes. De même, des difficultés liées à la procédure doivent être signalées, à savoir par exemple que le juge béninois ne dispose pas du pouvoir d'auto saisine. En outre, il faudrait que l'infraction soit matériellement constatée et non révélée sur la base de simples soupçons ou de rumeurs.

En conclusion, Monsieur Honorat ADJOVI affirme que le mal existe et prend des proportions inimaginables et si on n'y prend garde, tout le système économique risque d'être pollué ; Il importe donc d'intensifier la lutte par une sensibilisation accrue et une éducation civique. De même, il y a lieu de détecter les groupes cibles et de les mettre à l'abri du besoin et que l'administration passe des contrats d'objectifs avec ces groupes cibles. Enfin, la procédure devant traduire la classe politique devant la Haute Cour de Justice laisse croire que cette juridiction ne sera pas véritablement dissuasive.

## 2 – Synthèse des débats

Les interventions des séminaristes après cet exposé ont tourné autour des points ci-après :

- la corruption est un phénomène perceptible à tous les niveaux, (lors des concours de recrutement, des élections, au niveau aussi des relations avec les partenaires étrangers etc.)
- Nécessité de renforcer les pouvoirs de la justice, de faire connaître la procédure pour dénoncer les cas de corruption. Les juges sont interpellés pour aider la société civile en les informant de ce qui bloque les cas de corruptions portés à leur niveau. Aussi, le problème de la production de preuves est trop compliqué pour le commun des mortels.
- Impunité manifeste dans nos pays étant dit qu'une grande partie des décideurs est « au dessus de la loi » même lorsque les preuves sont exhibées.
- Nécessité de sensibilisation des électeurs, du monde de l'éducation, d'insertion des critères d'intégrité dans les nominations.

Pour recentrer les débats, le président AKINDES a rappelé que cette journée prendra fin par l'adoption d'un programme d'activités de l'APNAC-Bénin ; il s'agira donc de savoir comment se manifeste la corruption chez nous et voir si la législation en vigueur est adéquate.

En conclusion, on peut dire que trois problèmes ont été posés :

- les problèmes de la production des preuves
- le problème de l'auto saisine des juges

- la relation contrôle/sanction.

## B – MODULE 2 : Etude du cadre institutionnelle

L'exposé sur « *Evaluation du cadre institutionnel anti-corruption* » a été présenté par Monsieur Mouftaou LALEYE, Directeur de la CAPAN. Il a été suivi par Madame Anne Cica ADJAÏ qui a présenté le projet du « *Haut Commissariat chargé de la Moralisation de la Vie publique* »

### 1 – Evaluation du cadre institutionnel anti-corruption

#### Résumé

D'entrée de jeu, le Directeur de la CAPAN, Monsieur LALEYE Mouftaou a signifié que la corruption est un phénomène ancien et lutter contre elle implique une pluralité d'acteurs dans une diversité de positions.

Parlant du cadre d'analyse, trois fonctions essentielles sont à distinguer dans la lutte contre la corruption. Il s'agit du tandem Education/Sensibilisation ; de la prévention et enfin des sanctions. Mais la réalité est plus complexe et plus intégrée. C'est pourquoi, il y a nécessité d'une large coalition des acteurs dans leurs rôles respectifs en vue des réformes institutionnelles appropriées. Un tableau synthétique a été présenté et distingue, pour les fonctions essentielles, les types d'institutions et de mécanismes appropriés, leurs attributions et objectifs, puis enfin les problèmes identifiés et les observations. Pour conclure, le directeur de la CAPAN affirme que la lutte contre la corruption va exiger un train de réformes tous azimuts heureusement enclenchées qui ne peuvent aboutir sans une large coalition des acteurs. L'initiative de la création de l'APNAC-Bénin est une opportunité à saisir par les différents acteurs engagés dans cette lutte.

### 2 – Présentation du projet « Haut Commissariat chargé de la Moralisation de la Vie publique (HCMVP) »

Madame Anne Cica ADJAÏ, chargée de la Cellule de la moralisation de la vie publique (CMVP) a entretenu l'auditoire sur cet important projet qui s'inscrit dans la lutte contre la corruption. Mais avant, elle a rappelé les dispositions législatives en matière de lutte contre la corruption au Bénin, puis présenté un état des lieux des différentes structures ayant été mises en place pour lutter contre ce fléau.

En tant que responsable chargée de la Cellule de la moralisation de la vie publique, Madame Anne Cica ADJAÏ a présenté sa structure, ses missions, les actions et investigations menées, les études réalisées, le dispositif de prévention et de sensibilisation, ses faiblesses et les difficultés.

A l'évaluation du bilan de la CMVP, il a été retenu que ses résultats ne sont pas assez satisfaisants d'où nécessité de la renforcer par la création d'une institution pérenne et procédant de la volonté du peuple. C'est aussi le souci du Chef de l'Etat qui a suggéré la création du Haut Commissariat chargé de la Moralisation de la vie publique qui doit s'inspirer du cadre légal, c'est-à-dire les règles relevant de l'ordre interne et les dispositions relevant de l'ordre international.

Pour finir, Madame Anne Cica ADJAÏ a présenté le HCMVP, ce qu'elle n'est pas et ce qu'elle est. On peut dire que le HCMVP n'a pas une mission de sanction mais est appelé à être une structure administrative de contrôle, d'appui et d'intervention dans la lutte contre la corruption et pour la moralisation de la vie publique.

### 3 – Présentation du programme d'activités de l'APNAC-Bénin

Le président AKINDES a dévoilé la quintessence des actions que l'APNAC-Bénin entend mener au cours du prochain biennal. Chaque thème a une activité, des objectifs à atteindre, des résultats escomptés, des produits à réaliser et le tableau finit par les observations éventuelles.

Après le lancement du réseau auquel nous assistons, trois principales activités sont programmées. Il s'agit des actions à mener contre l'enrichissement illicite au Bénin, contre la corruption et pour la consolidation du réseau. Pour les deux premiers thèmes, des séminaires et tables rondes, des voyages d'étude seront organisés ; des études et publications seront faites et le tout finira par la rédaction d'une proposition de loi sur la corruption électorale. La consolidation du réseau se fera par la mise à disposition d'un local équipé, d'un personnel et la structuration de l'organisation interne pour une action plus efficace.

#### 4 – Synthèse des débats

Après toutes ces communications, la parole a été donnée aux participants pour qu'ils posent des questions d'éclaircissement, apportent leurs contributions .

##### a) – *Par rapport l'APNAC-Bénin et à son programme d'activités*

###### L'APNAC-Bénin

- compte 23 membres députés et sa composition au sein de l'Hémicycle ne tient pas compte du rapport majorité/opposition ; l'adhésion est libre ;
- n'a pas de financement propre ;
- son programme a été distribué afin que les autres structures de lutte contre la corruption puissent identifier les activités qui puissent les emmener à collaborer ensemble ;
- son chronogramme élaboré attend les orientations probables des autres structures présentes à ce séminaire ;

##### b) – *Par rapport à la présentation du projet du Haut commissariat chargé de la moralisation de la vie publique*

Pour les intervenants, le parlement a instauré une immunité gouvernementale à côté de leur immunité parlementaire parce que la loi sur la Haute Cour de Justice est très restrictive et il est quasiment impossible qu'un homme politique soit traduit devant elle. Cette loi a voulu être trop parfaite au moment de son élaboration si bien qu'elle contient des difficultés d'application sur le terrain. Mais des députés sont actuellement en train de la réétudier et déposeront les résultats de leurs travaux bientôt. Restera la modification qui prendra peut être un peu de temps vu qu'elle est une loi organique nécessitant un rapport général et un quorum pour son adoption.

Le Haut Commissariat chargé de la Moralisation de la vie publique pose la problématique du contrôle administratif mais ses structures de contrôle ont des limites. Les participants estiment qu'une loi adoptée par les députés pourrait régler ce problème. Mais en quoi l'institutionnalisation du HCMVP va-t-elle lutter contre la corruption, étant dit que déjà la Cellule de la Moralisation de la Vie Publique n'arrive pas à jouer pleinement son rôle, ajouté aux difficultés de saisine de la Haute Cour de Justice.

En ce qui concerne les autres acteurs de la société civile qui participent à la lutte contre la corruption, ils ont relevé le déficit législatif en la matière et soutiennent que l'initiative d'un réseau parlementaire pourra contribuer considérablement combler les lacunes ainsi constatées.

Ce séminaire aura permis d'atteindre les résultats suivants :

- Réalisation de l'état des lieux du cadre législatif et réglementaire de lutte contre la corruption, et identification des blocages.
- Réalisation d'un consensus sur la nécessité de rationaliser la stratégie de lutte.
- Lancement du réseau des parlementaires et adoption du programme activités.