



BÉNIN

Lanceurs d'alerte au Bénin : état des lieux du
cadre légal et des pratiques

DÉCEMBRE 2023

PARTENARIATS



La publication de ce rapport a été financée par l'Union européenne dans le cadre du projet OCWAR-M, la réponse ouest africaine au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Le projet, d'une durée de 5 ans, a démarré en 2019 et couvre les Etats Membres de la CEDEAO et la Mauritanie. Son objectif principal est de contribuer à l'adoption et à l'application effective des normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Dans cette perspective, OCWAR-M travaille avec les acteurs de la société civile s'impliquant dans le domaine de la LBC/FT. En partenariat avec la PPLAAF, le projet met en œuvre une activité de formation des journalistes d'investigations et des avocats portant sur la protection des lanceurs d'alerte et la coopération avec ces acteurs-clé de la lutte contre la criminalité financière, dans le cadre de laquelle est publié ce rapport.

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	6
Introduction	7
Sources juridiques de droit international et de droit interne	9
Résumé exécutif	10
1. ANALYSE DU DISPOSITIF LÉGAL	11
1.1 Lois et mesures relatives aux lanceurs d'alerte	11
• Protection dans le cadre des lois et mécanismes relatifs à la lutte contre la corruption	11
Loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes (2011)	11
Cellule d'analyse et de traitement des plaintes et dénonciations (CPD)	12
• Protection dans le cadre du droit du travail	12
1.2 Lois relatives à la lutte contre la criminalité financière	14
• Lutte contre la corruption et les infractions assimilées	14
Lois et mécanismes relatifs à la lutte contre la corruption et autres infractions connexes	14

Mise en place d'institutions publiques chargées de la lutte contre la corruption	15
• Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	16
Loi n°2018-17 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	16
Décret n°2022-563 du 12 octobre 2022 portant création d'une Agence Nationale de Recouvrement des Avoirs Confisqués et Saisis (ANRACS)	17
1.3 Droits des médias et liberté d'expression	18
• Législation sur la liberté de la presse et les droits des médias	18
• Recul inquiétant des libertés d'expression et de la presse	19
• L'adoption du Code du numérique : une nouvelle entrave à la liberté de la presse	20
• Actes politiques marquant un recul des libertés publiques	21
1.4 Lois sur l'accès à l'information et la confidentialité	22
• Législation sur l'accès à l'information et la confidentialité	22
2. ANALYSE DES FAITS : CAS EXISTANTS DE LANCEMENTS D'ALERTE	23
• Absence de cas de lanceurs d'alerte	23

3. RECOMMANDATIONS : FAIBLESSES ET REFORMES NÉCESSAIRES

23

- **Renforcement de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte**

23

4. CENTRE DE CONNAISSANCES, DE SOUTIEN OU D'ACTION

25

LISTE DES ACRONYMES

ANLC : Autorité de Lutte contre la Corruption

ANRACS : Agence Nationale de Recouvrement des Avoirs Confisqués et Saisis

BEF : Brigade Économique et Financière

CENTIF : Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières

CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest -

CIB : Conférence internationale des Barreaux

CRIET : Cour de Répression des infractions économiques et du terrorisme

HAAC : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

LBC/FT : Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme

MFWA : Media Foundation for West Africa

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OCWAR-M : Organized Crime: West African Response to money laundering and the financing of terrorism

PPLAAF : Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alerte en Afrique

RSF : Reporters Sans Frontières

UICA : Union internationale des CARPA (Conseils des Avocats et des Regroupements d'Avocats)

INTRODUCTION

En Afrique de l’Ouest, la criminalité transnationale organisée, y compris la criminalité financière, constitue une menace pour la stabilité et la sécurité des États. Pour lutter contre ces crimes, les lanceurs d’alertes sont essentiels : il s’agit de personnes qui révèlent des informations concernant des actes illégaux, illicites ou contraires à l’intérêt général dont elles ont été témoins, notamment dans le cadre de leurs fonctions, afin d’y mettre un terme et de provoquer un changement. Cependant, ces dénonciations peuvent mettre en danger leur carrière, leur liberté, voire leur vie, et les lanceurs d’alertes sont régulièrement menacés ou poursuivis par les personnes ou les organisations visées par leurs révélations.

Bien qu’ils soient des acteurs clés de la lutte contre la criminalité financière, il n’existe en Afrique que peu de lois protégeant les lanceurs d’alerte : à ce jour, seule une dizaine d’État sur les cinquante-quatre que compte le continent s’est dotée d’instruments légaux destinés à protéger ces acteurs, qui ne sont par ailleurs pas toujours effectifs.

De plus, pour favoriser le lancement d’alerte et assurer son efficacité, il est nécessaire de s’assurer de l’existence de lois robustes régissant plusieurs domaines clés, tels que la lutte contre la criminalité financière, la liberté de la presse ou encore l’accès à l’information.

Ainsi, dans le domaine de la lutte contre la criminalité financière, l’adoption et la mise en œuvre de lois spécifiques sont nécessaires pour permettre aux autorités de s’appuyer sur les révélations des lanceurs d’alerte afin de mener des enquêtes, de poursuivre les coupables et de prévenir de futures infractions.

Des lois garantissant la liberté des médias et d’expression sont également indispensables pour instaurer un environnement favorable au lancement d’alerte. En effet, ces révélations ne peuvent avoir un impact significatif que si elles sont relayées au public par des médias libres et indépendants. La mise en place de lois protégeant la liberté des médias permet de créer un environnement propice à la diffusion d’informations critiques et à la sensibilisation du public aux problématiques soulevées par les lanceurs d’alerte.

Enfin, des lois garantissant l'accès à l'information jouent un rôle crucial dans la promotion de la transparence et dans la capacité des lanceurs d'alerte à relayer en toute légalité les informations dont ils disposent. L'accès à des informations fiables et pertinentes est essentiel pour permettre aux lanceurs d'alerte de documenter leurs allégations et de fournir des preuves tangibles des méfaits qu'ils dénoncent.

L'objectif de ce rapport est de faire l'état des lieux de la législation béninoise dans tous ces domaines, afin d'analyser l'environnement du lancement d'alerte dans ce pays. Il fournit une analyse juridique détaillée et critique et propose des pistes d'amélioration des législations existantes.

A travers ce rapport, PPLAAF veut également rappeler la nécessité pour les États africains de mettre en place des législations progressistes sur les lanceurs d'alerte afin de les protéger et d'encourager les lanceurs d'alerte potentiels à sortir du silence. Ce travail est destiné aux lanceurs d'alerte, journalistes, organisations de la société civile, organismes de lutte contre la corruption, avocats, magistrats, professionnels du secteur et à toutes les parties prenantes concernées ou intéressées par le lancement d'alerte et la lutte contre la criminalité financière.

Le rapport Bénin fait partie des quatorze rapports rédigés et publiés par PPLAAF dans le cadre du projet OCWAR-M.

SOURCES JURIDIQUES DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT INTERNE

[Convention des Nations Unies contre la corruption \(2003\)](#)

[Constitution du Bénin \(1990\)](#)

[Code du Travail \(1998\)](#)

[Loi portant Code pénal \(2018\)](#)

[Loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes \(2011\)](#)

[Loi fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'État \(2010\)](#)

[Loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme \(2018\)](#)

[Loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme \(2020\)](#)

[Décret portant conditions de protection spéciale des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes des actes de corruption \(2013\)](#)

[Code de l'information et de la communication \(2015\)](#)

[Code du numérique \(2017\)](#)

[Décret n°2022-563 du 12 octobre 2022](#)

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La Constitution du Bénin garantit le « droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements », et assure « la liberté et la protection de la presse ». Néanmoins, ces dernières années, l'accès à ces libertés fondamentales affiche certaines défaillances.

Les protections accordées aux lanceurs d'alerte sont très limitées et faibles. La loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 relative à la lutte contre la corruption et le décret associé interdisent les représailles contre toute personne qui signale des pratiques de corruption aux autorités nationales, mais ces mesures ne fournissent aucun moyen effectif de communiquer des informations, et les divulgations à d'autres entités ne sont pas protégées.

En janvier 2015, l'Assemblée nationale a adopté le Code de l'information et de la communication, qui définit les droits et libertés des journalistes. Bien que la diffamation ne soit plus punissable d'emprisonnement, de lourdes sanctions pécuniaires peuvent être appliquées. La promulgation du Code du numérique en juin 2017 constitue une nouvelle entrave à la liberté d'expression, interdisant certains médias d'opposition et encourageant les pratiques de censure.

1. ANALYSE DU DISPOSITIF LÉGAL

1.1 LOIS ET MESURES RELATIVES AUX LANCEURS D'ALERTE

La protection des lanceurs d'alerte est un aspect essentiel de la lutte contre la criminalité financière. Cette partie explore les lois, mesures et dispositifs mis en place au Bénin pour garantir la protection des lanceurs d'alerte. Elle examine les droits et les garanties dont bénéficient les lanceurs d'alerte, les mécanismes de protection mis en œuvre, ainsi que les défis persistants liés à cette protection.

- Protection dans le cadre des lois et mécanismes relatifs à la lutte contre la corruption
- Loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes (2011)

La loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes de 2011 offre aux dénonciateurs, aux témoins, aux experts, aux victimes et à leurs proches une « protection spéciale », bien que limitée, contre d'éventuels actes de représailles ou d'intimidation pour la divulgation d'information sur la corruption. La définition d'un « dénonciateur » est « toute personne qui signale, de bonne foi, un acte présumé de corruption ». Cette définition reste vague car elle ne précise aucun moyen viable de communiquer des informations, et les divulgations à d'autres entités ne sont pas protégées.

Cette protection est définie dans le décret n°2013-122 du 6 mars 2013 sur les conditions de protection spéciale des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes, qui précise qu'aucun dénonciateur, expert ou victime d'un crime lié à la corruption ne peut être harcelé, réprimandé ou sanctionné pour avoir divulgué ou dénoncé la corruption (article 4). L'article 4 rappelle également la possibilité de solliciter la protection de l'État en cas de représailles et/ou harcèlement faisant suite à une collaboration avec l'Autorité nationale de lutte contre la corruption.

Le décret appelle à la réintégration et/ou à l'indemnisation des employés sanctionnés ou licenciés pour avoir collaboré avec les autorités nationales dans la lutte contre la corruption. En cas de menace ou de mise en danger d'un dénonciateur, le Ministre chargé de la sécurité ou le Ministre chargé de la défense nationale doit veiller à la sécurité de la personne par les services de police ou des forces de sécurité (article 5). Par ailleurs, une compensation financière peut être allouée afin de couvrir les frais engagés par le dénonciateur ou témoin dans le cadre de « la manifestation de la vérité » (article 10).

Les dénonciateurs ont également le droit d'inscrire le commissariat de police comme étant leur domicile et, si sa vie est en danger, un juge peut autoriser le recueil anonyme de la déclaration du dénonciateur. L'anonymat est toutefois « impossible » dans les cas où « la connaissance de l'identité de la personne est essentielle aux droits de la défense », et la loi précise que « les témoignages diffamatoires ou mensongers » peuvent être poursuivis en vertu d'une autre législation. De plus, les inculpations ne peuvent être fondées sur des déclarations anonymes. Révéler illégalement l'identité d'un dénonciateur est punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à 10 ans de prison.

- Cellule d'analyse et de traitement des plaintes et dénonciations (CPD)

En plus de ce mécanisme, le pays a mis en place la Cellule d'analyse et de traitement des plaintes et dénonciations (CPD) en janvier 2022. Il s'agit d'un guichet de dénonciation citoyenne des faits de corruption mis en place à la suite d'un Conseil des ministres. Le rôle de la CPD est de recevoir les plaintes contre les agents publics et de procéder à des investigations en vue de poursuites.

- Protections dans le cadre du droit du travail

Concernant le Code du travail, celui-ci n'intègre aucune prérogative relative aux lancements d'alerte et, bien qu'il ne soit pas inclus dans la liste des motifs de renvoi, le licenciement pour lancement d'alerte n'est pas spécifiquement identifié comme une pratique de travail déloyale. Les contrats peuvent légitimement être résiliés en cas de négligence ou de raisons « objectives et sérieuses » liées à la santé de l'employé, à son inaptitude au poste ou à son insuffisance professionnelle.

Les actes pouvant constituer une conduite négligente et pouvant faire l'objet de fautes lourdes d'ordre professionnel comprennent notamment le refus d'exécuter des tâches entrant dans le cadre des activités relevant de l'emploi, les fautes professionnelles, les voies de fait, l'état d'ivresse et la violation du secret (article 56). La loi ne comporte en revanche pas d'information sur la dénonciation d'actes illégaux.

Aucun exemple de pratique constituant un licenciement abusif n'est donné, mais il est noté que des dommages et intérêts fixés par la juridiction compétente en fonction du préjudice subi peuvent être accordés lorsque le licenciement abusif est prouvé (article 52). Selon le Code du travail, les inspecteurs du travail peuvent enquêter sur les plaintes et sont tenus de garder les informations confidentielles.

Ainsi, le Bénin est l'un des rares pays d'Afrique de l'Ouest à bénéficier d'une législation protégeant les dénonciateurs, témoins, experts et victimes conformément à ses obligations résultant de la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

1.2 LOIS ET MESURES RELATIVES A LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE

Cette partie se concentre sur les mesures prises par le gouvernement béninois pour lutter contre la criminalité financière. Elle examine les réformes législatives, les politiques et les initiatives visant à promouvoir la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Tout en reconnaissant les efforts déployés, elle soulève également les défis persistants et les perspectives d'amélioration dans la lutte contre la criminalité financière au Bénin.

- Lutte contre la corruption
- Lois et mécanismes relatifs à la lutte contre la corruption et autres infractions connexes

Depuis son arrivée au pouvoir, le Président Patrice Talon a fait de la lutte contre la corruption son cheval de bataille et plusieurs réformes et dispositifs ont été mis en place en ce sens. La corruption reste malgré tout présente dans le pays, en témoignent les scandales de corruption qui viennent ébranler la sphère publique.

La corruption est pourtant sévèrement réprimée par la loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant Code Pénal. En effet, des peines d'emprisonnement sont prévues pour les cas de corruption active et passive ainsi que des amendes (articles 335 à 346). Il n'existe cependant pas d'information publique quant à l'application l'effectivité de ces dispositions.

Les hautes personnalités de l'État et hauts fonctionnaires tels que définis par la loi n°2010-05 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'État sont assujettis à l'obligation de déclarer, à la prise et à la fin de service, leur patrimoine. Cette obligation s'applique également aux personnalités élues à un mandat public et à tout agent public de l'État dont l'acte de nomination en fait l'obligation.

L'infraction d'enrichissement illicite est d'ailleurs réprimée aux articles 360 à 362 du Code pénal et est constituée dès lors que « toute personne titulaire d'un mandat public électif ou d'une fonction gouvernementale (...) n'est pas en mesure de justifier son train de vie, de l'origine licite de ses ressources et de ses biens ».

Les personnes coupables d'enrichissement illicite risquent un à cinq ans d'emprisonnement et une amende correspondant à la valeur jugée excédentaire par rapport à la valeur des biens que le prévenu est susceptible de posséder. Les peines sont portées au double lorsque l'enrichissement illicite a été réalisé pendant l'exercice d'un mandat.

En 2022, l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), le principal indicateur mondial de la corruption dans le secteur public émis par l'ONG [Transparency International](#),^[1] a classé le Bénin à la 72ème place sur 180 avec un score de 43/100 (le pays gagne une place par rapport à 2021).

- Mise en place d'institutions publiques chargées de la lutte contre la corruption

Ces dernières années, le gouvernement béninois a théoriquement mis en œuvre des politiques publiques encourageant la lutte contre la corruption. Il s'agit entre autres de la création en juillet 2018 de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme ([CRIET](#)) chargée de juger les affaires de criminalité financière (dont le [détournement](#)). Cette juridiction est cependant accusée de partialité et de dépendance au pouvoir politique et exécutif [par plusieurs observateurs](#), ainsi que par un ancien juge y ayant exercé, [Essowé Batamoussi](#) actuellement en exil. En effet, il est reproché à cette juridiction de n'avoir inculqué que des opposants au régime en place depuis sa création en 2018. En dépit de ces accusations, la CRIET poursuit ses activités : le 24 février 2023, elle a ainsi placé sous mandat de dépôt cinq agents de poste de péage et de pesage sur l'un des axes routiers du pays pour des faits de [détournement de fonds et d'abus de pouvoir dans l'exercice de ses fonctions](#).

Le Bénin a également mis en place le Haut-Commissariat à la prévention de la corruption qui devrait remplacer l'Autorité de lutte contre la corruption (ANLC). Le projet de la création de cette autorité a été validé en Conseil des ministres le 1er avril 2020 et a été envoyé au Parlement. Selon le gouvernement, cette nouvelle structure entre « dans le cadre de la nouvelle dynamique qui vise à renforcer le cadre institutionnel et promouvoir les mesures de bonne gouvernance, notamment avec la CRIET, la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) et la Brigade économique et financière (BEF) ». Depuis l'annonce de la création de cette autorité, à ce jour, elle n'a toujours pas fait l'objet d'une mise en place effective et c'est toujours l'ANLC qui expédie les affaires courantes sous l'autorité du Secrétaire général de la Présidence de la République.

- Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
- Loi n°2018-17 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

La loi uniforme LBC FT (ci-dessous) a été transposée le 25 juillet 2018 au Bénin. Ainsi la loi n° 2018-17 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme détermine les mesures visant à identifier et prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle a également pour objectifs de faciliter les enquêtes et les poursuites par les autorités concernées.

Le Conseil des Ministres de la zone UMOA, le 2 juillet 2015, a adopté le projet de loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les 8 pays membres de l'UMOA et de l'UEMOA disposaient d'un délai de 6 mois pour internaliser la loi dans leur ordre juridique interne. En fait les internalisations se sont réalisées dans les différents pays entre décembre 2015 et décembre 2018. La loi uniforme de 2015 remplaçant la précédente loi uniforme de 2008 intégrait les nouvelles révisions des normes du GAFI de 2012.

La nouvelle loi a permis de fusionner les textes relatifs à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et permis de prendre en compte les aspects liés à la prolifération des armes de destruction massive.

Par ailleurs, la loi actuelle, a introduit l'interdiction des transactions en espèces pour des montants supérieurs à 10 millions de francs, a élargi la catégorie des entreprises professionnelles non financières désignées (EPNFD) qui sont en quelque sorte les institutions non financières pouvant être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme en raison de leur nature.

La loi LBC FT oblige le pays à mettre en place un dispositif national de LBC FT recouvrant plusieurs aspects dont les suivants :

1. Le pays doit procéder à son évaluation nationale des risques et identifier notamment les **vulnérabilités** du pays au BC et FT.
2. Les **assujettis** (institutions financières et EPNFD) doivent procéder à leur évaluation du risque.

3. Les assujettis doivent mettre en œuvre un dispositif LBC FT efficace leur permettant d'atténuer fortement les activités en lien avec le BC et le FT et de pouvoir adresser des déclarations de soupçon à la cellule de renseignement financier (CENTIF).

4. Les assujettis ne respectant pas leurs obligations doivent faire l'objet de sanctions administratives et disciplinaires.

5. La CENTIF doit être autonome, opérationnelle et doit avoir les moyens technique et financier et humain en vue de remplir ses missions. A titre d'information, la CENTIF est une autorité administrative indépendante placée sous la tutelle du Ministre chargé des finances. Elle a pour mission le traitement et la transmission d'informations en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La CENTIF assure également le traitement des déclarations de soupçons et peut de fait, faire opposition à l'exécution d'une opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçons sur la base d'informations graves, concordantes et fiables. Lorsque les opérations mettent en évidence des faits susceptibles de constituer l'infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, la CENTIF transmet un rapport au Procureur de la République qui doit saisir le juge d'instruction. La composition de la CENTIF a été modifiée par la [loi n°2020-25](#) du 02 septembre 2020 portant modification de la [loi n°2018-17](#).

6. Le pays doit se doter de mécanismes de gel des avoirs des personnes et organisations terroristes.

7. La responsabilité pénale des personnes physiques et morales peut être engagée. Ces derniers peuvent être condamnés en cas de délit liés au blanchiment de capitaux et ou au financement du terrorisme.

8. Le pays se dote de mécanisme pour saisir, gérer, confisquer les avoirs des criminels. A ce titre, le Bénin s'est doté, depuis le Décret n°2022-563 du 12 octobre 2022, d'une Agence Nationale de Recouvrement des Avoirs Confisqués et Saisis (ANRACS).

C'est dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qu'un atelier de sensibilisation destiné au Barreau du Bénin sur la LBC/FT et la protection des lanceurs d'alerte a été organisé en juin 2022 par [Expertise France](#) dans le cadre du projet [OCWAR-M](#), en partenariat avec PPLAAF, la Conférence internationale des Barreaux (CIB) et l'Union internationale des CARPA (UICA). Cette activité a permis aux **avocats** de mieux comprendre la notion de lancement d'alerte ainsi que la nécessité de **mettre en place** un dispositif solide de LBC/FT au sein du Barreau.

1.3 DROITS DES MÉDIAS ET DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

La liberté d'expression, la liberté de la presse et les droits des médias jouent un rôle crucial dans le lancement d'alerte. Ces droits fondamentaux permettent aux lanceurs d'alerte et aux journalistes de divulguer des informations sensibles en toute sécurité, d'attirer l'attention sur des actes répréhensibles et de protéger l'intérêt public. Le respect de ces droits favorise un environnement propice à la transparence, à la responsabilité et à la révélation d'informations d'intérêt général.

- Législation sur la liberté de la presse et les droits des médias

Le Code de l'information et de la Communication rappelle que « la liberté de parler et d'écrire, d'imprimer et de publier, de lire et de recevoir des informations, des idées, des pensées et opinions de son choix est garantie en République du Bénin » (article 6), tout en notant que « (...) ces libertés s'exercent dans le respect de la loi » et que « le journaliste s'abstient de toute publication qui incite au régionalisme, à l'ethnocentrisme, à la discrimination, à la haine, à la xénophobie, à la violence et à la débauche. » (article 36).

La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) est habilitée à punir les « acteurs des médias » qui violent le Code, notamment par des insinuations malveillantes, l'utilisation de mots injurieux, la diffamation, l'appel au désordre public, la compromission de l'intérêt public et les violations de la vie privée.

La diffamation des cours, tribunaux, forces armées ou de l'administration publique est punissable d'une amende pouvant aller jusqu'à environ 18 000 dollars américains, tout comme la diffamation des responsables gouvernementaux, du Président ou des Chefs de gouvernements étrangers. La diffamation d'autres citoyens entraîne une amende moins lourde.

Des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans peuvent être imposées pour la publication de documents dans le but de détourner les forces de sécurité de leurs tâches, ou pour la publication de fausses nouvelles susceptibles de troubler la « paix publique » ou de saper la « discipline et le moral des forces armées ». La publication de documents incitant à des crimes contre la sécurité nationale intérieure, tels que des meurtres, des assassinats, des incendies criminels ou la destruction de maisons, de magasins et d'infrastructures est punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison (article 264).

Le Code de l'information et de la Communication reconnaît que les journalistes sont « tenus au secret professionnel » et ne peuvent être obligés de divulguer la source et l'origine de l'information reçue à titre confidentiel (article 35).

- Recul inquiétant des libertés d'expression et de la presse

Freedom House [2], dans ses rapports 2022 et 2023, qualifie le Bénin de pays « partiellement libre » avec un score de 59/100. En 2022, l'organisation notait que « depuis l'arrivée au pouvoir en 2016 de Patrice Talon, le pays a commencé à utiliser le système judiciaire pour attaquer ses opposants politiques, et [que] de nouvelles règles électorales ainsi qu'une répression contre ses opposants politiques lui ont permis de consolider son pouvoir en 2021. Les violences policières meurtrières lors de manifestations politiques, les arrestations de militants et d'autres restrictions des libertés civiles sont devenues de plus en plus problématiques ces dernières années ».

Freedom House rappelle qu'au Bénin, la diffamation « reste un crime passible d'amendes et [que] les médias qui critiquent le gouvernement risquent de plus en plus d'être suspendus ». En juillet 2021, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) a levé l'interdiction de La Nouvelle Tribune, un journal qui avait été fermé en 2018. De grandes chaînes de télévision ont également été fermées par la HAAC et le restent, malgré des décisions de justice annulant ces actions. En 2020, la HAAC a interdit tous les organes de presse en ligne "non autorisés", suspendant temporairement trois organes ; les autres ont ignoré l'ordre. Une loi de 2017 sur les médias numériques permet de poursuivre et d'emprisonner des journalistes pour des contenus en ligne prétendument faux ou harcelant des individus. En 2021, au moins cinq journalistes ont été arrêtés au titre de cette loi. Cette loi de 2017 restreint fortement la liberté d'expression selon Amnesty International.

En ce sens, Freedom House cite le rédacteur en chef d'un journal, Casimir Kpédjo, interpellé suite à une plainte de la Caisse autonome d'amortissement, qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances. Il a été arrêté en avril 2019 pour avoir publié de "fausses" informations sur la dette nationale. Il a ensuite été libéré sous caution un mois plus tard.

De plus, l'activiste et militant en faveur d'une bonne gouvernance Jean Kopton avait été condamné le 18 janvier 2021 à 12 mois de prison ferme et à une amende de 200 000 FCFA pour harcèlement par voie numérique. Aujourd'hui en liberté, Kopton avait dénoncé publiquement le coût de location du véhicule du Chef d'État. Il a ainsi été déclaré coupable en vertu de la loi de 2017 portant Code du numérique de « harcèlement par le biais d'une communication électronique », infraction qualifiée de « vague et trop large » par le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire.

En 2023, Reporters sans frontières (RSF)[3] classe le Bénin à la 112ème place de son indice mondial de la liberté de la presse, une progression de 9 places par rapport à l'année précédente. Malgré cette amélioration, la situation demeure complexe pour les journalistes, dont « la liberté de ton (...) a fortement diminué ces dernières années », comme le soulignait RSF dans son classement 2022.

En 2018, l'organisation condamnait ainsi la suspension d'une radio proche de l'opposition : Radio Soleil FM et de Sikka TV, appartenant à Sébastien Ajavon. En 2022, Sikka TV demeure privé d'antenne alors qu'une décision de justice en date de mai 2017 avait demandé sa réouverture.

- L'adoption du Code du numérique : une nouvelle entrave à la liberté de la presse

RSF souligne également que depuis l'adoption de la loi de 2017 portant Code du numérique, la liberté de la presse a été affaiblie par certaines dispositions répressives autorisant la criminalisation des délits de presse.

Le journaliste Ignace Sossoua ainsi été condamné en mars 2020 à douze mois de prison, dont six mois ferme pour "harcèlement par le biais de moyens de communication électronique" après avoir rapporté sur les réseaux sociaux les propos du procureur de la République tenus au cours d'un atelier sur la désinformation.

Le 13 mars 2020, dans une tribune inédite initiée par RSF, plus de 120 médias et journalistes d'Afrique de l'Ouest avaient demandé la libération d'Ignace Sossou. Lors de la 88e session, le Groupe de travail sur la détention arbitraire des Nations Unies avait jugé que Ignace Sossou n'avait pas bénéficié d'un procès équitable, que sa condamnation était sans base légale et qu'elle avait résulté de l'exercice de sa liberté d'expression.

Le 7 décembre 2021, deux journalistes du quotidien « Le Soleil Bénin Info » ont été condamnés sur la base de l'article 550 « harcèlement par le biais d'une communication électronique » du Code du numérique à six mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende de plus de 500 000 francs CFA. Une « accusation de plus en plus courante de la part des autorités contre les publications critiques en ligne » selon la Fondation des médias pour l'Afrique de l'Ouest (MFWA)[4]. Le plaignant, l'Inspecteur des douanes aurait été cité de manière diffamatoire dans une série d'articles du journal sur un conflit domanial.

En 2022, la MFWA a affirmé que depuis son adoption, plus de 17 journalistes, blogueurs, activistes ont été victimes de l'article 550 al. 1er du Code du numérique qui met en place l'infraction de « harcèlement par le biais d'une communication électronique » et qui représente une véritable entrave aux libertés d'expression et de la presse.

- Actes politiques marquant un recul des libertés publiques

De surcroît, en juillet 2020, la HAAC a ordonné la suspension immédiate de toute publication des sites d'informations en ligne opérant sans autorisation alors que le Code de l'information et de la communication (2015) exige une autorisation préalable. La HAAC avait alors évoqué des critères flous tel qu'une « enquête de moralité » concernant les conditions requises pour obtenir l'autorisation d'exploiter un site d'information.

En mars 2020, la Cour constitutionnelle du Bénin a notifié à l'Union Africaine son retrait du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Selon Amnesty international, ce retrait marque un recul dangereux et une régression importante en termes de protection des droits humains en bloquant l'accès direct des individus et des ONGs à la Cour africaine selon Amnesty International.

1.4 LOIS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA CONFIDENTIALITÉ

Dans cette partie, il sera question d'aborder l'importance de l'accès à l'information publique pour les lanceurs d'alerte et les journalistes. Les individus qui dénoncent des comportements illicites ont besoin d'informations fiables pour étayer leurs révélations. Le droit d'accès à l'information publique garantit la transparence et la responsabilité, offrant ainsi une protection accrue aux lanceurs d'alerte et aux journalistes qui peuvent s'appuyer sur des faits concrets lorsqu'ils divulguent des informations sensibles.

- Législation sur l'accès à l'information et la confidentialité

Le Code de l'information et de la Communication prévoit théoriquement un large accès aux informations étatiques et précise que les agents de l'État peuvent divulguer et fournir la preuve de tous les comportements illicites au sein de l'administration publique. Sauf en cas de dénonciation diffamatoire, ils ne peuvent encourir aucune sanction administrative ou disciplinaire. L'État doit en conséquence garantir à toute personne l'accès aux sources d'informations notamment publiques (article 7). Aucun individu ne peut être interdit ou empêché d'accès (article 8). Les restrictions au droit d'accès aux informations publiques ne sont « justifiées que dans des circonstances exceptionnelles » telles que l'intérêt public, le secret de la défense et les procédures judiciaires confidentielles.

La loi portant organisation du secret de la défense nationale, déclarée exécutoire par la Cour constitutionnelle en juin 2020, prévoit des peines de prison pouvant aller jusqu'à 20 ans pour le partage de documents essentiels aux secrets de la défense nationale avec une « personne non qualifiée » ou leur transfert à la justice ou portés à la connaissance du public (article 13).

2. ANALYSE DES FAITS : CAS EXISTANTS DE LANCEMENTS D'ALERTE

L'objectif dans cette section est de répertorier les cas connus et publics de lanceurs d'alerte pour juger du traitement dont bénéficient les lanceurs d'alerte dans le pays.

Il n'y a pas de cas connus de lanceurs d'alerte publics au Bénin.

3. RECOMMANDATIONS : FAIBLESSES ET RÉFORMES NÉCESSAIRES

Dans cette partie, il est question de proposer des pistes d'amélioration pour l'État en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, la législation en vigueur contre la criminalité financière et la volonté du gouvernement de lutter contre ce fléau ainsi que sur le respect des libertés individuelles, notamment le droit à l'information, les libertés de la presse et d'expression, ainsi que les droits des médias.

Renforcement de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte

La législation sur le lancement d'alerte au Bénin est limitée. Il n'existe pas de loi protégeant les lanceurs d'alerte, ni même de procédure ou de mécanisme clair orientant la divulgation d'informations.

Les protections offertes sont limitées aux divulgations faites aux autorités nationales seulement et sont souvent incomplètes (article 4 du décret N'2013-122 du 6 mars 2013). Le lancement d'alerte sur le lieu de travail n'est pas soutenu par une protection significative contre les représailles et les employeurs ne sont pas obligés de donner suite ou d'accepter les plaintes.

En février 2017, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a organisé une réunion avec la société civile béninoise, le gouvernement et les médias, au cours de laquelle les participants sont convenus de l'importance des systèmes d'alerte précoce et de la protection des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la corruption, et ont encouragé l'Assemblée nationale à adopter une législation nationale exhaustive sur la protection des lanceurs d'alerte. Cependant, les d'informations disponibles en ligne ne permettent pas de savoir quelles ont été les suites données à cet atelier.

- Il serait opportun que ces efforts soient poursuivis afin que le Bénin se dote d'une loi protégeant efficacement les lanceurs d'alerte et offrant un cadre clair pour la révélation d'informations sur des actions contraires à l'intérêt général.

4. CENTRE DE CONNAISSANCES, DE SOUTIEN OU D'ACTION

Dans cette section, il s'agira d'explorer le paysage des organisations de la société civile, des ONG et des mouvements citoyens qui s'engagent activement dans la promotion de la bonne gouvernance. Ces entités représentent des sources précieuses de connaissances et d'expertise, jouant un rôle crucial dans le renforcement des pratiques démocratiques.

Social Watch Bénin est un réseau d'ONG et d'associations qui promeut le contrôle citoyen de l'action publique tant au niveau central qu'au niveau de plusieurs communes du Bénin. Les actions de ce réseau s'articulent autour d'interventions relatives à la promotion de la transparence, de la reddition de comptes, de contrôle citoyen, de plaidoyer, de suivi du budget et des investissements.

Contact : Blanche SONON, Présidente

Adresse e-mail : contact@socialwatch

[1] Transparency International est une organisation non gouvernementale (ONG) dédiée à la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale. Fondée en 1993 et basée à Berlin, en Allemagne, l'organisation milite en faveur de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité tant dans le secteur public que privé. Elle mène des recherches, publie des rapports et promeut des changements politiques pour lutter contre la corruption à l'échelle mondiale. Transparency International est renommée pour son Indice de Perception de la Corruption (IPC), qui classe les pays en fonction du niveau perçu de corruption dans leur secteur public.

[2] Freedom House est une organisation non gouvernementale américaine fondée en 1941. Son objectif principal est de promouvoir et de défendre la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales à travers le monde. Freedom House évalue la situation des droits politiques et des libertés civiles dans chaque pays et produit des rapports et des indices pour mesurer le degré de liberté et de démocratie.

[3] RSF est une organisation non gouvernementale internationale fondée en 1985 et qui a pour mission de défendre la liberté de la presse, de promouvoir le journalisme indépendant et de protéger les journalistes dans le monde entier. L'organisation travaille activement pour dénoncer la censure, la répression et les atteintes à la liberté d'expression. RSF publie régulièrement un classement mondial de la liberté de la presse, qui évalue la situation des médias dans chaque pays en fonction de critères tels que la pluralité des opinions, l'accès à l'information et la sécurité des journalistes.

[4] La Fondation des médias pour l'Afrique de l'Ouest (MFWA) est une organisation non gouvernementale régionale qui se concentre sur la promotion de la liberté de la presse, de la liberté d'expression et de la démocratie dans les pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle a été créée en 1997 et son siège est basé à Accra, au Ghana. La MFWA vise à renforcer les médias indépendants, à défendre les droits des journalistes et à promouvoir la responsabilité des médias en Afrique de l'Ouest. Elle travaille à la formation des journalistes, à la sensibilisation sur les droits des médias, à la protection des journalistes en danger et à la lutte contre la censure et les restrictions à la liberté de la presse.



P P L A A F

WWW.PPLAAF.ORG



@PPLAAF