



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE (FADESP)

*CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE L'ADMINISTRATION  
TERRITORIALE (CeDAT)*

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU MASTER  
MARCHES PUBLICS ET PARTENARIATS PUBLICS-PRIVES**

**THEME**

**L'EFFICACITE DE LA LUTTE CONTRE LA  
CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS  
AU BENIN**

Présenté par :

GLIKU Kanté Cymel

Sous la direction de :

Pr. Moktar ADAMOU

*Agrégé des facultés de droit,  
Professeur de droit privé*

Année académique : 2017 - 2018

## **AVERTISSEMENT**

**La Faculté de droit et de science politique (FADESP) n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Celles-ci sont considérées comme propres à leur auteur.**

## **DÉDICACE**

*À*

*A Célestine, ma défunte mère, celle qui succomba en pleine saison sans pouvoir goûter aux fruits de son champ,*

*Que mes succès rendent encore vivant l'écho de ta voix !*

## REMERCIEMENTS

Les résultats de cette recherche que nous soumettons à l'appréciation du jury n'auront pu être obtenus sans l'aimable concours de certaines personnes. Au terme de ce travail, nous adressons nos plus vifs et sincères remerciements :

- ✓ au Professeur Ibrahim David SALAMI Agrégé des facultés de droit, Professeur Titulaire de droit public, pour m'avoir offert l'opportunité de faire cette formation recherchée ;
- ✓ à mon directeur de mémoire, le Professeur **Moktar ADAMOU, Agrégé de Droit Privé, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Parakou (Bénin)** dont la disponibilité affichée malgré ses occupations, la spontanéité diligente avec laquelle il a encadré le présent travail, et l'humilité avec laquelle il répond à toutes mes sollicitations ; ont forgé en moi la force de venir à bout de ce le travail malgré les obstacles du terrain. Que votre bonté arrose le jardin de votre vie !
- ✓ à l'ex Procureur Spécial de la CRIET, le président **Gilbert Ulrich TOGBONON**, pour ses orientations et sa disponibilité ;
- ✓ à tout le corps enseignant qui nous a donné le meilleur de lui-même ;
- ✓ à toute l'équipe de coordination du master marchés publics et partenariats publics privés et à tout le personnel du CeDAT pour leur accueil et disponibilité totale ;
- ✓ à mes amis de promotion du master marchés publics et partenariats publics privés ;
- ✓ aux membres de jury pour avoir accepté de travailler à l'amélioration de ce travail ;
- ✓ à mon courageux père Samuel Kangni GLIKU qui me protège de toutes ses forces et qui a toujours le mot juste pour me reconforter dans mes moments de faiblesse ;
- ✓ à mon épouse Célestine, toujours disponible et attentive qui me donne les plus précieux conseils et me motive à toujours persévérer sur le chemin de la réussite ;
- ✓ à mes enfants Davstone, Desmond, Dylan et Déreck pour l'encouragement que je retrouve dans leur volonté quotidienne de me voir aller de l'avant.

Enfin, que toutes les personnes qui ont de près ou de loin contribué à la réalisation de ce travail y trouvent toute ma reconnaissance et ma gratitude.

*Parce que muette, la gratitude vaut ingratitude, cet ouvrage vous rend hommage*

## **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

ALCRER	:	Association de Lutte Contre le Racisme l’Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANLC	:	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
APE	:	Agent Permanent de l’Etat
ARMP	:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
Art. (s)	:	Article (s)
BAG	:	Bureau de l’Auditeur général
BAI	:	Bureau d’Analyse et des Investigations
CCMP	:	Chef Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CeDAT	:	Centre de Droit administratif et de l’Administration Territoriale
CRIET	:	Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme
DCC	:	Décision de la Cour Constitutionnelle
DDCMP	:	Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics
DNCMP	:	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
Ed.	:	Edition
FADESP	:	Faculté de Droit et des Sciences Politiques
IGE	:	Inspection Générale de l’Etat
IGF	:	Inspection Générale des Finances
In	:	Dans.
MPPPP	:	Marchés Publics et Partenariats Public-Privé
n°	:	numéro
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
ONU	:	Organisation des Nations Unies
ONUDC	:	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
<i>op. cit</i>	:	déjà cité
OSC	:	Organisation de la société Civile
p	:	page
PIB	:	Produit Intérieur Brut
UA	:	Union Africaine
UAC	:	Université d’Abomey-Calavi
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE EFFICACITE ENTREPRISE.....	7
CHAPITRE 1 : L'ENTREPRISE LEGISLATIVE .....	9
Section 1 : Les conventions de lutte contre la corruption ratifiées.....	9
Section 2 : Un effort normatif national remarquable.....	13
CHAPITRE 2 : L'ENTREPRISE STRUCTURELLE .....	20
Section 1 : Les institutions non juridictionnelles .....	20
Section 2 : Les institutions juridictionnelles habilitées .....	31
SECONDE PARTIE : UNE EFFICACITE MITIGEE .....	36
CHAPITRE 1 : LES LIMITES À L'EFFICACITÉ .....	38
Section 1 : Les limites extra systémiques.....	38
Section 2 : Les limites systémiques.....	49
CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE .....	58
Section 1 : Le renforcement nécessaire à l'efficacité de la lutte préventive .....	58
Section 2 : Les exigences pour une efficacité de la lutte répressive.....	65
CONCLUSION GENERALE .....	76

**INTRODUCTION GENERALE**

*La corruption, c'est avant et après tout, les marchés publics.*<sup>1</sup> Cependant, dans les cercles de la politique mondiale, l'importance de marchés publics libres de toute corruption n'est pas contestée.<sup>2</sup>

Contrat écrit par lequel un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services s'engagent envers une ou plusieurs autorités contractantes, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération<sup>3</sup>, les marchés publics sont, en réalité, le domaine d'activités de l'Etat qui met en jeu la plus grande partie de son budget. Ils représentent une part importante du produit intérieur brut (PIB) et un facteur essentiel de développement d'un pays. La taille, le nombre et la complexité des opérations de passation de marchés, ainsi que le large pouvoir discrétionnaire dont jouissent habituellement les responsables des achats, créent de nombreuses incitations et opportunités de corruption à tous les stades du processus (Morgner et Chêne 2014), faisant ainsi des marchés publics, des pièges à corruption.

Perçue généralement comme un manquement au devoir de probité, la corruption renvoie à la fois à l'économique, à la politique, au juridique, au social et embrasse un vaste domaine d'actions. Son aspect protéiforme rend parfois difficile son appréhension lexicale.

Pour certains politistes comme le Professeur Pierre LASCOUMES, la corruption «traduit les actes illicites et les abus de pouvoir commis par les gouvernants dans l'exercice de leurs fonctions»<sup>4</sup>.

En droit, la notion de corruption n'a pas le même contenu qu'en science politique. Elle consiste dans le détournement ou le trafic de fonction. Ainsi elle peut être passive ou active. Perçue sur ce plan, elle touche particulièrement les fonctionnaires ou les agents publics lorsqu'ils agissent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En cela la corruption concerne directement le secteur public qui peut être ainsi marqué du sceau de la grande corruption publique, contrairement à la corruption privée qui se rapporte au secteur privé<sup>5</sup>. Elle regorge

---

<sup>1</sup> Article sur lien entre corruption et marchés publics à lire à : <https://lavraieinfo.com/politique/benin-combinaison-corruption-et-marches-publics-abdoulaye-bio-tchane-attire-lattention>, consulté 25.11.2020, Déclaration le 03 Octobre 2019, le Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement, lors de la cérémonie de remise de certification d'accréditation à 250 spécialistes de marchés publics au Bénin.

<sup>2</sup> « Corruption et marchés publics », 2010, Transparency International

<sup>3</sup> Loi N°2020-26 du 29 Septembre 2020 portant Codes des marchés publics en République du Bénin.

<sup>4</sup> LASCOUMES (P.), « La corruption politique », in COHEN (A.), LACROIX (B.), RIUTORT (P.), (sous la dir.), Nouveau Manuel de science politique, Paris, éd. La découverte, 2009, p.264. –KAKAI (S-F-H) «La corruption foncière dans les Etats d'Afrique noire francophone», disponible sur <http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr/>, consulté le 12 avril 2019 à 19h32.

<sup>5</sup> AKEREKORO (H.), « L'aménagement de la lutte contre la corruption dans les nouvelles législations africaines », consulté sur [www.cedep.uac.com](http://www.cedep.uac.com), le 16 avril 2019 à 6h 16.

d'un sens large dans le langage juridique. Elle n'est pas à proprement parler une infraction. C'est une situation de fait à l'occasion de laquelle deux comportements doivent être pris en compte : le comportement du corrupteur et le comportement du corrompu. Ces deux personnages sont également fautifs : ils participent au même concert frauduleux. Chacun d'eux commet une infraction et le droit pénal les place au même niveau. Dans une telle hypothèse, il n'y a pas un auteur principal et son complice mais les deux sont des auteurs principaux. Les poursuites sont indépendantes. Il peut même y avoir infraction d'un côté et pas de l'autre. Il en va ainsi lorsque l'un a refusé la proposition de l'autre.<sup>6</sup>

En droit des marchés publics au Bénin, la corruption désigne le fait pour un agent public de solliciter directement ou indirectement, ou d'agréer des offres, des promesses, ou de recevoir des dons ou présents ou autres avantages indus pour lui-même, ou pour une autre personne ou entité, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais sujet à rémunération.<sup>7</sup> A travers le court-circuitage des normes de transparence, de concurrence et d'impartialité chargées de réglementer les marchés publics, et par le paiement d'un prix supérieur à celui qui pourrait être accepté par le privé, les décideurs créent une rente illicite, qu'ils partagent avec l'entrepreneur ou le fournisseur par le biais du versement, par ce dernier, d'une commission. C'est à ce niveau que l'on observe donc les formes les plus accomplies de corruption transactionnelle.<sup>8</sup>

De nombreux efforts sont consacrés dans le monde à la lutte contre l'infraction car, plus qu'une peste, la corruption est un facteur de paralysie économique et de déprime sociale. Pour lutter contre le phénomène, le Bénin à l'instar d'autres Etats africains s'est appuyé sur des armes juridiques et institutionnelles. Une analyse minutieuse des textes révèle que l'Etat béninois a procédé à l'adoption des mesures législatives et la mise en place de nombreuses institutions, lesquelles permettent de faire face à cette lutte. Malgré ces mesures adoptées, la pratique s'arrache toujours une place dans les activités des populations et des gouvernants qui se succèdent et le Bénin peine à sortir de la zone rouge de la corruption dans le monde.

Conscient des éventuelles faiblesses du système de lutte contre la corruption, le Président de la République du Bénin, affirmait au cœur de son discours d'investiture prononcé le 06 avril 2016 : « Enfin je ferai de la lutte contre la corruption un combat de tous les instants

---

<sup>6</sup> ADAMOU Mokta, « Contentieux pénal des affaires publiques », (Cours de Master MPPPP), UAC, 2018.

<sup>7</sup> Décret N° 2020-601 du 23 Décembre 2020 portant Code d'éthique et de déontologie dans la commande publique en République du Bénin.

<sup>8</sup> GIORGIO BLUNDO, « La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal », Politique africaine n° 83 - octobre 2001, P1/19

et de tous les jours et qui n'épuiseront pas les efforts inlassables de la justice et de la société civile destinés à mettre un terme à l'impunité. À cet égard et pour en donner le gage nécessaire, je déclare du haut de cette tribune, que non seulement je m'y suis préparé mais j'affirme que je suis déjà prêt maintenant et tout de suite. »

Nonobstant cette volonté politique suivie de grandes réformes, des scandales liés à la corruption persistent sur la scène nationale. Des grands marchés d'infrastructures routières aux petits marchés de fourniture, les pratiques corruptives sont y sont courantes. La recrudescence des pratiques contraires à l'éthique et à la morale dans la gestion des marchés publics suscite moult controverses quant à la lutte entreprise depuis plus d'une décennie. Divers rapports de perception montrent que pour la plupart des constats, la corruption est beaucoup plus profondément enracinée malgré l'existence des institutions. Bien que la plupart des pays affirme avoir mis en place de meilleurs dispositifs anticorruption, le paradoxe est que la corruption semble être de plus en plus endémique. Des efforts et moyens sont déployés pour lutter contre la corruption dans les marchés publics mais les résultats sont jusqu'ici mitigés.

La lutte contre la corruption dans les marchés publics telle que menée jusqu'à nos jours est-elle efficace ? Il paraît donc important d'étudier la question de l'efficacité de cette lutte.

L'efficacité est une notion complexe et peu familière aux juristes. L'efficacité est le caractère de ce qui produit l'effet attendu<sup>9</sup>. L'on peut la considérer comme la perfection de la règle de droit<sup>10</sup>. En effet, cette dernière peut être effective dès lors qu'elle produit des effets concrets, ou efficaces quand ces effets procèdent de moyens rationnels. Il peut arriver que les effets ainsi produits ne soient pas ceux prévus par l'auteur de la règle. C'est ce qui révèle toute l'importance de l'efficacité. Elle incarne donc la réussite de la règle de droit, qui ne parvient pas à des effets inattendus ou désirables mais à ceux attendus et désirés.

De nombreuses études sur la corruption ont été réalisées au Bénin. L'une d'elles ayant porté sur les marchés publics<sup>11</sup> s'est attelée à identifier les différentes formes de manifestation de la corruption, puis d'en analyser les moyens et limites du système de lutte. D'aucuns l'ont étudiée en relation avec le régime de gouvernance et ont conclu que la démocratie béninoise est

---

<sup>9</sup>Le grand Larousse illustré, 2016, p. 426.

<sup>10</sup>CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in CHAMPEIL-DESPLATS (V.), LOSACK (D.) (dir.), A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme, Paris, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2008, (266p), spéc. p. 12. —ARNAUD (J.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Paris, LGDJ, 2ème édition corrigée et augmentée, 1993, p. 219.

<sup>11</sup>YASSINGUEZO (H.), « La corruption dans les marchés publics au Bénin », Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Master Recherches, Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale/UAC, 2013-2014, 135p.

prisonnière de la corruption<sup>12</sup>. Ses manifestations dans le domaine foncier ont également retenu l'attention de certains auteurs<sup>13</sup> pendant que d'autres se sont focalisés sur son aménagement<sup>14</sup> et ont mesuré l'effectivité des agences nationales anti-corruption<sup>15</sup>.

En Afrique francophone la même tendance s'est observée. Des chercheurs ont abondamment étudié le phénomène de la corruption<sup>16</sup> au cours de ces cinquante dernières années et de nombreuses théories en ont été consacrées<sup>17</sup>. Des articles<sup>18</sup> ont été écrits ainsi que de nombreuses monographies<sup>19</sup>.

La présente étude permettra d'analyser la pertinence des actions développées pour renforcer la transparence dans les marchés publics et assurer une gestion rationnelle des ressources publiques.

Son objectif consiste alors à entreprendre une recherche sur le coefficient d'efficacité de la lutte contre la corruption dans les marchés publics. Ce coefficient reste tributaire de l'effectivité de l'indépendance et de l'autonomie des institutions de lutte contre la corruption, du degré d'adéquation entre les textes pouvant réprimer l'infraction et les réalités pratiques, l'effectivité des sanctions auxquelles s'exposent les personnes reconnues coupables de corruption et beaucoup d'autres pesanteurs politico-administratives. En d'autres termes, l'efficacité de la lutte contre le phénomène de la corruption dans le secteur des marchés publics sera mesurée à travers l'analyse de la capacité du dispositif en charge de la lutte contre la corruption à procurer le résultat attendu.

La méthodologie adoptée au cours de cette étude a essentiellement consisté à l'exploitation des fiches de lectures issues de la revue de littérature relative au sujet, au recueil et à l'analyse des données existantes sur la lutte contre la corruption au Bénin. Pour collecter

---

<sup>12</sup>ADOUN (W-H) et AWOUDO (F-K), « Bénin, Une démocratie prisonnière de la corruption », Cotonou, Editions COPEF, 2008, 386p. –BIO TCHANE (A.), « Lutter contre la corruption. Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale », Paris, et Cotonou, Karthala et Flamboyant, 2000, 321p.

<sup>13</sup>KAKAI (S-F-H) «La corruption foncière dans les Etats d'Afrique noire francophone», disponible sur <http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr/>, consulté le 12 avril 2019 à 19h32.

<sup>14</sup>AKEREKORO (H.), «L'aménagement de la lutte contre la corruption dans les nouvelles législations en Afrique francophone», disponible sur [www.cedep.uac.com](http://www.cedep.uac.com), consulté le 16 avril 2019 à 6h 16.

<sup>15</sup>OSIWA, « L'effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'ouest », disponible [www.africanminds.org.za](http://www.africanminds.org.za), consulté le 16 avril 2019, à 9h 12.

<sup>16</sup>SINDJOU (L.), « La politique d'affection en Afrique : Société de parenté, société d'Etat et libéralisation politique au Cameroun », GRAF/Boston University, 1998. –BRACHET (Ph.), Corruption et sous-développement au Maroc, Paris, L'Harmattan, 3<sup>ème</sup> éd., 1992, 197p.

<sup>17</sup> WACQUET (J-CI), « De la Corruption. Morale et pouvoir à Florence au XVIIème et XVIIIème siècle », Paris, Fayard, 1984, 257p. –MENY (Y.), La corruption de la République, Paris, Fayard, 1992, 351p.

<sup>18</sup>TIDJANI ALOU (M.), « La corruption dans la justice au Bénin, au Niger et au Sénégal », in Etudes et Travaux, n° 39, Décembre 2005, 31p. –TRUCHE (P.) et DELMAS MARTY (M.), « L'Etat de droit à l'épreuve de la corruption », in Mélange en l'honneur de Guy BRAIBANT, Paris, Dalloz, 1996, pp.715-730.

<sup>19</sup>BAYART (J-F), « L'Etat en Afrique : la politique du ventre », Paris, Arthème, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 1996, 439p. –JEANNENEY (J-N), « L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XXème siècle », Paris, Fayard, 1981, 306p.

les données, il a été réalisé un entretien semi structuré, par l'élaboration d'un guide de questionnaire, auprès des grands acteurs intervenant dans le dispositif de la lutte contre la corruption et plus particulièrement en matière des marchés publics. Une grille de collecte de données a été également élaborée pour collecter les données auprès des structures et organismes officiels (Social Watch, ALCRER, L'Autorité de Régulation des Marchés Publics, L'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, les agences d'inspection de l'État ou encore des organisations et réseaux interétatiques de tout genre, etc.) intervenant dans le domaine. Certaines contraintes ont constitué des limites au présent travail. Tout d'abord, la corruption étant une question particulièrement sensible et rarement reconnue publiquement par les personnes directement concernées, les données résultant de l'évaluation de la corruption peuvent être biaisées et parfois, manipulées par des organismes particulièrement ceux nationaux pour être présentées sous un jour plus avantageux. Le problème de manipulation peut provenir également des répondants aux questionnaires des enquêtes. En effet, la pratique de la corruption étant à double sens (il existe des corrupteurs et des corrompus) il peut être parfois difficile d'obtenir des réponses entièrement honnêtes. Le problème de l'accessibilité des données aussi est important. Sur un sujet aussi sensible que la corruption, beaucoup de rapports sont parfois confidentiels ou tout simplement non publiés sur les sites internet des organismes.

En essayant de répondre à la question principale, l'étude consiste à montrer qu'en matière de lutte contre la corruption dans le secteur des marchés publics, il est élaboré par les pouvoirs publics des mécanismes qui permettent d'aller contre ce phénomène et qui permettent de soutenir que la lutte est entreprise (**Partie I**). Cependant, si l'on peut esquisser une certaine satisfaction à l'égard des mécanismes institués pour lutter contre ce phénomène, il ne faut pas perdre de vue que les difficultés, les problèmes, les tares auquel le système de lutte est confronté, développent encore le phénomène de corruption. Sous ce rapport, la lutte entreprise est mitigée (**Partie II**).

**PREMIÈRE PARTIE :  
UNE EFFICACITE ENTREPRISE**

L'un des outils essentiels qui garantit l'efficacité de la lutte contre la corruption dans les marchés publics demeure l'encadrement juridique. Une forte entreprise législative (**Chapitre 1**) suivie des institutions adéquates de mise en application (**Chapitre 2**) demeure l'amorce fondamentale pour une lutte contre la corruption.

## **CHAPITRE 1 : L'ENTREPRISE LEGISLATIVE**

La lutte contre la corruption nécessite une approche globale et internationale compte tenu de son caractère transfrontalier. Il convient d'engager une entreprise législative aussi bien internationale que nationale. Sous ce chapitre, il sera donc abordé les différentes conventions ratifiées par le Bénin d'une part (**Section 1**), et la variété des normes nationales constitutives de son droit positif de lutte contre la corruption d'autre part (**Section 2**).

### **Section 1 : Les conventions de lutte contre la corruption ratifiées**

De façon générale, le cadre juridique international de la lutte contre la corruption est organisé suivant un nombre de conventions adoptées par des regroupements d'États pour prévenir et réprimer la corruption à un niveau international. Ces regroupements d'États peuvent avoir un caractère international, régional ou communautaire (sous régional). Sous cette section, nous étudierons les conventions générales à la lutte contre la corruption (**Paragraphe 1**) ; puis nous particulariserons les conventions spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1 : Les conventions générales à la lutte contre la corruption**

Le Bénin a ratifié un certain nombre de textes majeurs relatifs à la lutte contre la corruption au niveau international, régional et sous régional. Sans occulter le caractère important de tous ces textes, nous nous choisirons d'exposer ici la Convention des Nations Unies contre la corruption (**A**) et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (**B**) qui sont d'ailleurs les plus récentes.

##### **A. La Convention des Nations Unies contre la corruption**

Cette convention a été la réponse aux limites reconnues à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000, et entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Il y a eu des différences marquées entre le Nord et le Sud à propos de certaines questions soulevées au cours des négociations de la Convention de l'ONU. Les pays du G-7 étaient en faveur de dispositions plus fortes sur le recouvrement d'avoirs et le blanchiment d'argent, d'une plus grande souplesse en ce qui concerne l'exigence de la double criminalisation et de la reconnaissance de l'enrichissement illicite comme infraction pénale. Le recouvrement d'avoirs a été identifié dès le départ comme une question essentielle dans les négociations de la Convention. Une étude préparée comme document de base pour les négociations indiquaient qu'entre 1995 et 2001, l'Haïti, l'Iran, le Nigeria, le Pakistan, les Philippines, le Pérou et l'Ukraine auraient réclamé des pertes allant de 500 millions à 35

milliards de \$US attribuables à la corruption d'anciens dirigeants ou de hauts fonctionnaires dont l'argent aurait été versé sur des comptes bancaires étrangers. Il existe d'autres exemples, comme le Zaïre (maintenant le Congo) et la Chine. Les débats sur les dispositions de recouvrement d'avoirs ont continué jusqu'à la fin des négociations et ont porté sur les détails d'une gamme de dispositions, y compris les dispositions sur les règles de la «notoriété du client» et les mesures particulières pour permettre aux Etats parties de recouvrer des biens, en particulier en ce qui concerne la confiscation. Le texte définitif est le résultat d'un processus de réconciliation entre les besoins des pays cherchant à recouvrer les avoirs et les garanties juridiques et procédurales requises par les pays à qui une assistance est demandée.

A propos de la question d'un mécanisme d'examen, le besoin d'un suivi a été généralement accepté, même s'il n'y a pas eu d'accord sur le détail. Des modèles élaborés de mécanismes de surveillance ont été présentés au début des négociations par une poignée de pays en développement. Ceux-ci se sont trouvés confrontés à la résistance d'une part des pays du G-7, dont un grand nombre se demandaient comment un tel système pourrait fonctionner raisonnablement, et d'autre part par des pays développés et influents comme la France, l'Allemagne, le Japon et les Etats-Unis, qui s'opposaient à la création d'un organisme de surveillance onéreux. Finalement, la question de l'inclusion d'un mécanisme ou organisme de surveillance a été renvoyée à la Conférence des Etats parties.

En ce qui concerne d'autres questions controversées, comme les dispositions sur la corruption dans le secteur privé et le financement des partis politiques, un soutien considérable a été exprimé en faveur de dispositions impératives sur ces questions, mais un consensus n'a pu être atteint et les dispositions sont restées facultatives.

Forte de 176 Etat parties et 140 États signataires à ce jour, elle a le mérite de proposer un cadre d'actions pertinent tout en prenant en compte les éléments clés qui entourent la lutte contre la corruption (ONUDC 2004). Cette convention a un caractère international. Pour la première fois, cet instrument multilatéral pose de manière contraignante le principe de la restitution des avoirs acquis illicitement.<sup>20</sup> Cette convention a été adoptée le 31 octobre 2003 et est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elle a été signée par le Bénin le 10 décembre 2003 et ratifiée le 12 août 2004.

---

<sup>20</sup> <http://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2003/9.html>

## **B. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption**

La Convention de l'Union Africaine (UA) sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée à Maputo (Mozambique) le 11 juillet 2003, et est entrée en vigueur le 05 août 2006. Il s'agit de l'instrument anticorruption adopté à l'échelle du continent. Il s'agit donc d'un instrument régional qui a le mérite d'être plus adaptée que les autres conventions internationales aux réalités et aux embûches qui peuvent s'ériger lorsqu'on parle de lutte contre la corruption dans la plupart des pays africains. Nous faisons particulièrement allusion au fait qu'elle consacre un article entier (l'article 10) à la question du financement des partis politiques qui est un moteur non négligeable de corruption en Afrique (Convention de l'UA 2003, art 10). La convention insiste également dans son article 12 sur l'implication de la société civile et les médias à travers leur partenariat avec les États respectifs pour lutter contre la corruption (Convention de l'UA 2003, art 12). Souligner l'importance d'une implication de la société civile nous semble particulièrement important dans le contexte des pays du continent africain puisque l'autoritarisme étatique et la centralisation des pouvoirs y sont monnaie courante et peuvent constituer un frein important à la mise en place d'institutions crédibles de lutte contre la corruption. Une autre initiative intéressante est le fait que la convention ait instauré un mécanisme de suivi de toutes ces mesures en la qualité du Comité consultatif sur la corruption qui exige que les États parties produisent un rapport au moins une fois par an sur l'état de la mise en œuvre de la convention (Convention de l'UA, art 22).<sup>21</sup>

### **Paragraphe 2 : Les conventions spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics**

Les marchés publics affectent tous les aspects de la vie des gens et représentent une part importante des budgets gouvernementaux. L'acquisition de bâtiments et de terrains par les administrations municipales et nationales, la construction de routes, la fourniture de services de santé et d'éducation ou la construction et l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement ne sont que quelques exemples des investissements publics qui impliquent les marchés publics. Nous aborderons ici la loi type de la CNUDCI (A) qui reste le modèle

---

<sup>21</sup> B. Laurence, *Les paradoxes de la lutte contre la corruption en Afrique : cas du Bénin et du Rwanda* Mémoire présenté à la faculté des études supérieures et postdoctorales en vue de l'obtention du grade de Maître en Études Internationales (M.A), 2015, p60/120

d'inspiration internationale des codes de passation des marchés publics, et les directives de l'UEMOA pour l'intégrité des marchés publics (B).

### **A. La loi type de la CNUDCI**

La Loi type de la CNUDCI est l'un des codes de passation des marchés publics les plus reconnus à l'échelle internationale. Elle a notamment pour objectif principal de servir de modèle aux gouvernements nationaux cherchant à mettre en place des lois sur la passation des marchés publics au niveau national ou à réformer les lois existantes. La Loi type de la CNUDCI est disponible en ligne. Elle résulte des meilleures pratiques en termes de passation des marchés publics dans le monde, et les gouvernements peuvent l'adapter aux conditions locales. C'est pourquoi de nombreux pays se sont fondés sur la Loi type de la CNUDCI pour établir leur propre législation. La loi type de la CNUDCI s'accompagne d'un outil complet, le Guide pour l'incorporation dans le droit interne. Ce Guide a pour objet de fournir des informations de fond et des explications sur les politiques énoncées dans la loi type de la CNUDCI, d'examiner les objectifs et de formuler des recommandations sur les possibilités proposées dans la Loi type. La Loi type et le Guide sont utilisés dans une très large mesure comme une référence pour évaluer les lois existantes sur les marchés publics dans le monde entier. La Loi type a été révisée en 2011 et elle vise à répondre aux exigences de la Convention des Nations Unies contre la corruption. La Loi type de la CNUDCI repose sur les principes suivants : (a) aboutir à un maximum d'économie et d'efficacité dans la passation des marchés ; (b) assurer une vaste participation de fournisseurs et de contractants en ouvrant les marchés publics au niveau international en règle générale ; (c) veiller à une mise en concurrence maximale ; (c) garantir un traitement juste et équitable ; (e) promouvoir éthique et équité et s'assurer de la confiance du public dans le processus de passation des marchés ; (f) promouvoir la transparence. La Loi type régit les éléments indiqués à l'article 9 (1) (a)-(d) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, visant à établir des systèmes appropriés de passation des marchés. Les principes de base figurant dans la loi type de la CNUDCI se retrouvent également à l'article 9 (1) de la Convention. La Loi type de la CNUDCI appliquant les exigences définies à l'article 9 (1) de la Convention, on peut considérer qu'en principe, un pays qui fonde sa législation nationale sur la Loi type de la CNUDCI se soumettra en même temps à l'exigence de l'article 9 (1) de la Convention pour le cadre législatif de son système de passation des marchés publics.

## **B. Les directives de l'UEMOA**

Conscient de l'importance de la commande publique tant du point de vue budgétaire que de la promotion du développement d'un pays, les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont mis en place un cadre juridique harmonisé de gestion des marchés publics à travers certaines directives. Ces directives énoncent particulièrement les principes fondamentaux de la commande publique, parmi lesquels la transparence des procédures.

L'institution sous régionale est déterminée à moderniser et rendre transparents les processus de passation des marchés publics en adoptant plusieurs directives visant la gestion saine et transparente des procédures. Il s'agit entre autres de :

- La directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- La Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- La directive N° 04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publics et les délégations de service public au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Ces différentes directives ont été transposées dans l'ordonnancement juridique de chacun des États membres.

Ces directives sont en instance de relecture. Des projets de directives en remplacement de celles-ci sont déjà disponibles et il n'est attendu que la réunion du prochain conseil des ministres de l'UEMOA pour leur analyse et adoption.

### **Section 2 : Un effort normatif national remarquable**

Une volonté politique de lutte contre la corruption ne saurait se limiter à la ratification des conventions et autres instruments internationaux. Elle devient effective par les efforts normatifs nationaux pour un droit positif capable d'aider à l'atteinte des objectifs attendus. Cette constitutionnalisation de la lutte contre la corruption se renforce davantage à travers les normes à caractère général (**Paragraphe 1**) et les normes spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics (**Paragraphe 2**).

## **Paragraphe 1 : Les normes à caractère général**

Plusieurs lois consacrent leurs dispositions à la lutte contre la corruption. Toutefois, le Bénin dispose de façon particulière d'une loi anti-corruption (**A**) qui demeure le cadre légale de la lutte contre la corruption. Cette loi est renforcée par plusieurs autres lois (**B**).

### **A. La loi anti-corruption**

La loi N°2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin a été votée en octobre 2011. Cette loi a créé l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) en mai 2013, en remplacement de l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption. Avec la loi n°2020-09 du 23 Avril 2020, l'ANLC a été remplacée par le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption en République du Bénin. En effet la N°2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin opère à la fois comme texte de confirmation des lois antérieures et de renvoi à d'autres instruments juridiques, tout en les étendant par de nouvelles incriminations et de nouvelles sanctions contre la corruption. Elle pénalise et sanctionne de nombreuses infractions de corruption, comme la corruption active et passive, la corruption d'agents publics étrangers, l'abus de pouvoir, la corruption privée, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent et le trafic d'influence, entre autres.

Au titre des mesures préventives contenues dans cette loi, on y retrouve entre autres :

- La protection des lanceurs d'alerte : la loi anti-corruption protège des représailles les employés des secteurs privé et public qui signalent en interne ou publiquement (de manière légale) des actes prouvés de corruption.
- L'obligation de déclarations de patrimoine : la loi exige des agents publics élus ou nommés qu'ils déclarent leur patrimoine et leurs intérêts en prenant et en quittant leurs fonctions. La Cour suprême et les Chambres des comptes des Cours d'appel ont la responsabilité de suivre et de vérifier ces déclarations qui ne sont pas pour autant publiées.

Avant l'adoption de la loi 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, plusieurs dispositions du droit interne offraient des bases juridiques de prévention et de répression de comportements divers assimilables à la corruption au sens large. C'est le cas de l'ordonnance n° 79-23 du 10 mai 1979 réprimant sur le plan pénal, les détournements, corruptions, concussions et infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat (APE) qui réprimait déjà toutes ces

infractions commises par les fonctionnaires avant que la loi de 2011 ne prévoise à nouveau ces infractions et n'élargisse le cercle des personnes susceptibles d'être retenues dans les liens de l'accusation. Ainsi le nouveau texte vise la corruption non seulement des agents publics nationaux, mais aussi des agents publics étrangers et des fonctionnaires d'organisations internationales publiques (articles 40 à 44). Le blanchiment de capitaux était déjà prévu et puni par la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux avant que le nouveau texte n'en fasse de même (articles 16, 104 à 106). L'escroquerie, l'escroquerie avec appel au public ou l'escroquerie en tontine (article 405 du code pénal et loi N° 63-4 du 26/6/ 1963) existaient dans le droit positif avant que le nouveau texte ne les incrimine à nouveau en insistant sur la cavalerie (article 59).

### **B. Les autres lois de lutte contre la corruption**

Plusieurs textes et lois renforcent la lutte contre la corruption au Bénin. On peut citer entre autres :

- La loi n° 2018-16 du 04 juin 2018 portant code pénal en République du Bénin ;
- La loi n° 2015-18 du 1er septembre 2017 portant statut général de la fonction publique (modifiée par la loi n° 2018-35 du 05 octobre 2018);
- La loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances;
- La loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et portant création de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme;
- La loi n° 2019-11 du 25 février 2019 portant renforcement juridique et judiciaire de la gouvernance publique en République du Bénin;
- Le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.
- Etc.

La loi n° 2018-16 du 28 Décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin, n'a pas occulté les dispositions légales de lutte contre la corruption dans le pays. Elle a d'ailleurs consacré, à travers son article 341, une place à la lutte contre la corruption dans les marchés publics. C'est dire que la lutte contre la corruption dans les marchés publics devient une préoccupation spéciale sur le plan pénal.

**Paragraphe 2 : Les normes nationales spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics**

En matière de marchés publics, les normes sont essentiellement le code des marchés publics (A) et les autres textes spécifiques à la lutte contre la corruption (B).

**A. Le Code des marchés publics**

Les marchés publics sont en pleine mutation législative au Bénin avec une recherche permanente de la transparence. La nécessité de gérer autrement les finances publiques aux lendemains de la Conférence des Forces Vives de la Nation a entraîné la prise de l'ordonnance n° 96-04 du 31 Janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin. L'avènement de ce texte législatif venait ainsi combler un vide juridique qui a longtemps porté préjudice au développement Socio-économique de notre pays. La volonté politique manifeste du Gouvernement de faire de la lutte pour la moralisation de la Vie Publique une réalité a motivé par ailleurs la prise de deux (02) Décrets d'application de ladite Ordonnance ( Décret N° 99-288 du 02 Juin 1999 portant fonctionnement de la commission nationale des marchés publics, des commissions départementales des marchés publics et de la commission spéciale des marchés de la défense nationale; et le Décret N° 99-312 du Juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics.) Le Décret N°99-311 du 22 Juin 1999 portant introduction d'un code éthique et de moralisation des marchés publics est venu compléter cet arsenal. Ce faisant, le Bénin s'est doté de précieux instruments pour régler au mieux, avec le concours de la Société Civile, les clauses contractuelles des marchés publics entendus, marchés des travaux, marchés de fournitures et marchés des prestations de services.

En 2004, un cadre institutionnel et réglementaire plus propice fut créé par le vote de la loi n°2004-18 du 27 Août 2004 portant modification de l'ordonnance du 31 Janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin et la prise de ses décrets d'application. Cette loi a mis en place un cadre institutionnel à travers des organes spécialisés des marchés publics dont les limites de compétence sont fixées par le décret n°2004-565 du 1<sup>er</sup> Octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite des compétences des organes chargés de la passation des marchés publics. Cette loi a laissé place à la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin. En vue de garantir la transparence nécessaire aux marchés publics, cette loi a été renforcée par la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Une nouvelle réforme a été engagée en 2017 débouchant sur la loi n°2017-04 du 17 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin. Cette nouvelle loi comporte plusieurs innovations visant à assainir le cadre de passation des marchés publics. Les principales améliorations apportées au nouveau code des marchés publics se récapitulent en neuf points. D'abord, il y a la séparation des dispositions relatives aux marchés publics d'avec celles relatives aux délégations de service public et l'élargissement des cas de dérogation au Code des Marchés Publics pour tenir compte des difficultés pratiques récurrentes. Par ailleurs, ce code draine les dispositions en faveur de la professionnalisation de la chaîne de passation des marchés publics. En outre, il permet de renforcer le système de contrôle des marchés publics par le remplacement de chefs cellule de contrôle autrefois nommés par les autorités contractantes par les délégués de contrôle des marchés publics au niveau des ministères et institutions de l'Etat. Ces nouvelles mesures participent à renforcer la transparence surtout au niveau des marchés en dessous du seuil de passation et permettent la réduction des délais légaux des processus de marchés publics notamment les délais de publicité en cas d'avis à manifestation d'intérêt, d'urgence, de délais de rédaction du contrat et d'approbation. Pour l'effectivité de la transparence et le respect de l'éthique dans les marchés publics, le Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique en République du Bénin, a été adopté en conseil des ministres.

En 2020, la dernière réforme du droit des marchés publics a eu lieu par l'adoption de la loi n° 2020-26 du 29 Septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin. Cette nouvelle loi permet désormais l'amélioration du climat des affaires à la prise en considération des dispositions de facilitation d'accès au marché public par les petites et moyennes entreprises ; la prise en compte des nouvelles directives de l'UEMOA relatives à la réglementation des marchés publics ; la préparation à l'usage du mode de gestion budgétaire axée sur les programmes prévus pour compter de l'année 2021. Les innovations de cette loi portent, entre autres, sur la suppression dans la loi de l'exigence de production des pièces administratives dans les dossiers de soumission des marchés publics; la réorganisation de certains processus et l'introduction des dispositions visant la digitalisation pour réduire les délais excessifs des produits de passation des marchés publics; la clarification et l'alignement des principales méthodes de passation sur les bonnes pratiques recommandées au plan international et par les directives de l'UEMOA; la nécessité d'alléger le code des marchés de certaines dispositions relevant du domaine réglementaire ou d'autres textes de loi notamment la loi portant cadre juridique du partenariat public-privé en république du Bénin.

## **B. Les autres textes spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics**

Les lois N°2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et N°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin sont d'envergure générale à la lutte contre la corruption. Toutefois, elles ont consacré des dispositions spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics. Elles demeurent des cadres de confirmation ou de renvoi du droit spécial de la lutte contre la corruption dans les marchés publics.

En réalité, le nouveau code pénal a repris, avec quelques modifications, les dispositions la loi 2011-20 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Relativement aux marchés publics, le code pénal a repris l'article 108 de la loi 2011-20 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin avec l'introduction de la condamnation au paiement cumulatif ou non d'une amende supérieure à deux cent mille (200 000) FCFA. Il vient préciser les modalités de rétention du complice dans les liens de l'infraction.

La loi N°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en Républiques du Bénin, en ses articles 107 à 110 ; et la loi N°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin, en son article 341, ont prévu et puni la corruption d'agent public (national ou international) et la complicité de corruption d'agents publics dans la passation de marchés publics. (Voir Tableau de comparaison en annexe). Les deux (02) lois, ont, de manière générale, érigé en infractions, des violations des dispositions législatives ou réglementaires (en l'occurrence la loi n° 2020-26 du 29 Septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin) ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics. Dans l'optique de mettre l'accent sur certains faits à incriminer, le législateur de 2011 (loi portant lutte contre la corruption) a été plus extensif que celui de 2018 (loi portant code pénal). Cependant, dans une démarche de prudence, les deux législateurs n'ont pas présenté une liste limitative desdits faits ; d'où l'emploi du terme « notamment » dans l'alinéa 1er de l'article 108 de la première loi et dans l'alinéa 1 de l'article 341 de la seconde loi. Le code pénal n'a pas abordé, dans son paragraphe relatif à la répression des infractions de corruption en marchés publics, les sanctions administratives que peut infliger l'autorité de régulation des marchés publics à certains acteurs ou intervenants dans la chaîne de procédure de passation desdits marchés. Le législateur de 2018, en cette partie relative à la répression des infractions de corruption, aurait pu renvoyer à

l'application des peines complémentaires prévues à l'article 39 du code pénal et s'aligner ainsi sur la volonté du législateur de 2011 ; celui-ci ayant prévu comme sanction complémentaire l'interdiction pour le bénéficiaire de prendre part à vie ou à temps (d'au moins 05 ans) à une procédure de passation des marchés publics (art. 108 al.4). En ce qui concerne les peines principales, l'on constate une véritable évolution. Au lieu d'une peine d'emprisonnement de 5 ans à 10 ans prévue dans la première loi, il est prévu une réclusion criminelle à temps de 5 ans à 10 ans ; ce qui fait désormais des infractions de corruption d'agents publics et la complicité de corruption d'agents publics dans la passation de marchés publics, des crimes et non des délits. Il convient de préciser que le code pénal a prévu une peine d'amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées par l'agent public. Il y est précisé que cette amende ne peut être inférieure à deux cent mille (200.000) FCFA. L'amende peut être prononcée cumulativement ou non à la réclusion criminelle à temps. La loi anti-corruption de 2011 précise à l'article 109 alinéa5 que le minimum de l'amende ne saurait être inférieur au montant du marché et le maximum ne saurait être supérieur au double du marché. Comme on peut le remarquer, les deux amendes n'ont pas le même régime. La fixation de l'une est fondée sur la valeur des promesses alors que celle de l'autre est fondée sur le montant du marché. Il sera peu ou prou difficile de fixer le quantum de l'amende pénale du moment où la détermination de la valeur des promesses peut être un "dilemme".

En somme, dans cette étude comparative des textes spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics, ce qui est plus aisé à constater est l'évolution des peines et donc de la nature des infractions (qui passe du délit au crime).

## **CHAPITRE 2 : L'ENTREPRISE STRUCTURELLE**

Il ne suffit pas simplement d'avoir une législation adéquate pour prétendre à l'effectivité de la lutte contre la corruption dans les marchés publics. Les institutions occupent une place centrale dans la stratégie de lutte contre la corruption vu qu'elles sont les principaux instruments par le biais desquels les États peuvent donner forme à leur vœu énoncé de mener une lutte contre la corruption.<sup>22</sup> Dans le contexte actuel, nous pouvons classer en deux grandes catégories les institutions ayant à charge cette lutte. Suivant qu'elles sont dotées de l'impérium ou pas, nous distinguerons les institutions juridictionnelles (**Section 2**) des institutions non juridictionnelles (**Section 1**).

### **Section 1 : Les institutions non juridictionnelles**

Les institutions non juridictionnelles sont celles qui sont privées du pouvoir de coercition. Elles s'investissent fondamentalement dans le rôle de prévention, dénonciation des actes de corruption. Ces structures ne sont dotées d'aucun impérium. On y dénombre plusieurs. Parmi les plus remarquables sur la scène, on peut citer : les structures à vocation de lutte contre la corruption en général (**Paragraphe 1**) et les structures spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1 : les structures à vocation de lutte contre la corruption en général**

La corruption est bien une infraction qui porte atteinte à la probité, la loyauté et le respect du bien commun. Sa lutte passe par la mise en place de structures aussi bien publiques (**A**) que non étatiques (**B**).

##### **A. Les structures publiques**

Plusieurs institutions ont été créées par l'Etat pour garantir la lutte contre la corruption au Bénin. Entre toutes ces structures, l'Autorité Nationale de la Lutte contre la Corruption était l'institution légalement créée suite à la loi 2011-20 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Elle avait pour missions de :

- exploiter, à toutes fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives aux faits relevant de la corruption et infractions connexes dont il est saisi et les dénoncer au procureur de la République compétent ;

---

<sup>22</sup> **B. Laurence**, « Les paradoxes de la lutte contre la corruption en Afrique : cas du Bénin et du Rwanda », Mémoire présenté à la faculté des études supérieures et postdoctorales en vue de l'obtention du grade de Maître en Études Internationales (M.A.),2015, p56/120

- rechercher, dans la législation, les règlements, procédures et pratiques administratives, les dispositions et usages favorisant la corruption afin de proposer des mesures visant à leur correction ;
- dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou à tout organisme public ou privé ;
- éduquer la population sur les dangers de la corruption et l'obligation qu'a chacun de la combattre et mobiliser les soutiens nécessaires à cette fin ;
- s'assurer que toutes les institutions publiques disposent de manuels de procédures effectivement appliqués ;
- recevoir et conserver copies des déclarations de patrimoine des personnalités visées à l'article 3 de la présente loi ;
- prêter son concours aux autorités judiciaires, lorsqu'elles en font la demande ;
- coopérer avec les organismes visant les mêmes objectifs tant sur le plan national, régional qu'international ;
- élaborer des rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

Cet organe appelé Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, était composée de 13 membres et comprend des représentants de la société civile, de l'université et du secteur privé. Certains étaient désignés par le pouvoir central et d'autres nommés par leurs pairs. Sa fonction principale est préventive et éducative. Il émet des recommandations sur les mesures anti-corruption et fournit des conseils aux individus et aux institutions publiques et privées. Il est en charge du suivi des plaintes en lien avec des faits de corruption qu'il peut envoyer devant le procureur intéressé. Il est autonome mais placé sous la tutelle de la présidence. Cette autonomie contestée a été réaffirmée par la décision DCC N° 11-064 du 30 Septembre 2011 de la Cour Constitutionnelle. En effet, suivant les considérants de la haute juridiction, la notion de tutelle n'implique pas une subordination entre l'autorité attributaire du contrôle et l'organe contrôlé, à la différence du contrôle hiérarchique qui se fonde sur une subordination entre une autorité supérieure et un organe inférieur ; que la tutelle, qui ne s'exerce que dans les cas et sous les formes prévus par la loi, ne comporte pas la possibilité de donner des ordres ; qu'elle organise plutôt des relations de collaboration et œuvre à la préservation de l'intérêt général, contrairement au contrôle ou pouvoir hiérarchique qui comporte pouvoir de nomination, de révocation et pouvoir de donner des instructions ; que les délibérations de l'organe sous tutelle sont juridiquement valables, même si leur mise en œuvre suppose l'approbation, dans le cadre

de la défense de l'intérêt général, de l'organe attributaire de la tutelle ; qu'à la différence du contrôle hiérarchique, l'organe soumis à tutelle ne reçoit point d'instructions de l'autorité de tutelle ; qu'il en est ainsi par exemple du maire soumis au contrôle de tutelle du Préfet ou du Ministre chargé des Collectivités locales et qui ne peut pas être considéré comme subordonné à la volonté de ladite autorité de tutelle ; qu'en outre, l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi prévoit « une réelle autonomie par rapport aux Institutions de la République. » ; que le mode de désignation des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'élection du bureau laissée à la discrétion des membres, sont autant d'éléments constitutifs de la réelle autonomie de ladite autorité par rapport au pouvoir exécutif ; que s'agissant du pouvoir de substitution évoqué par le requérant, il est admis que ce pouvoir reconnu par l'autorité de tutelle n'intervient que pour la préservation de l'intérêt général en cas d'inaction, de défaillance ou de démission de l'organe sous tutelle et après une mise en demeure préalable de l'autorité de tutelle; que la tutelle dont s'agit n'entraîne donc nullement la subordination de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption au Président de la République. <sup>23</sup>

L'ANLC est actuellement remplacée par le Haut-Commissariat à la prévention de la Corruption créée par la loi 2020-09 du 23 Avril 2020. Cette nouvelle institution se focalisera désormais sur des missions de prévention et de dénonciation dans un format qui en privilégierait l'efficacité. 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.

A côté de cette institution cohabitent d'autres structures étatiques créées pour la lutte contre la corruption au Bénin. Il s'agit fondamentalement de l'Inspection Générale de l'Etat, du Bureau d'Analyse et des Investigations, de l'Inspection Générale des Finances, des Inspections Générales des Ministères, des commissions d'audits et de contrôle, de la brigade économique et financière, etc.

L'administration effectue régulièrement ses contrôles à travers les commissions d'audits et d'inspections. En effet, l'objectif fondamental de l'audit est la vérification des enregistrements, des procédures ou des fonctions par une entité suffisamment indépendante du sujet audité pour ne pas être induite en erreur ou influencée de façon inconsidérée dans son travail. Les informations auditées le sont d'une manière plus ou moins détaillée et plus ou moins en profondeur. Mais d'une manière générale, les audits devraient examiner en intégralité la justesse et l'intégrité des actions prises. La Convention des Nations Unies contre la Corruption

---

<sup>23</sup> DCC N° 11-064 du 30 Septembre 2011

considère les audits comme des éléments de prévention, aussi bien dans le secteur public (article 9) que dans le secteur privé (article 12). Mais des éléments spécifiques de la Convention tels que, les exigences en matière de préservation de l'intégrité des livres de comptes, des procès-verbaux et autres documents financiers, indiquent clairement que les fonctions de dissuasion, de détection, d'investigation et de poursuites judiciaires sont également prises en compte.

Quant aux besoins de prévention, les audits et les auditeurs préviennent la corruption en la rendant plus risquée et plus difficile, tout en posant en même temps, les bases de mesures réactives et curatives pour les cas où la dissuasion et la prévention ne seraient pas suffisantes.

Le contrôle est assuré par les organes de contrôle et d'inspection à compétence nationale et les organes de contrôle et d'inspection à compétence sectorielle.

L'Inspection générale de l'Etat (IGE), créée par décret en 2006, était l'organe chargé du contrôle de gestion de toutes les structures. L'analyse critique du fonctionnement de l'IGE et les résultats qu'elle a permis d'obtenir indiquent que malgré les efforts enregistrés dans l'instauration de la bonne gouvernance, on note un manque d'impact certain qui tient pour l'essentiel aux manques de personnes adéquates et de ressources suffisantes. Ce manque d'impact de l'IGE se traduit non seulement par une concentration poussée sur les inspections au détriment des pratiques et techniques d'audit de performance, mais aussi à l'exploitation insuffisante des recommandations de ses rapports par les audités. Le gouvernement béninois a alors décidé de créer un bureau de l'auditeur, organe doté d'une autonomie financière et d'une indépendance, pour une véritable lutte contre la mauvaise gouvernance et la corruption, annonce un communiqué gouvernemental publié dimanche à Cotonou. La création cet organe, qui sera présidé par un auditeur général, traduit la volonté du gouvernement béninois de lutter contre la corruption et d'assurer une meilleure gouvernance de l'Etat et des entreprises publiques. Le Bureau de l'auditeur Général du Benin remplaçait l'Inspection générale de l'Etat (IGE), avec pour compétence générale de contrôle et d'inspection sur le fonctionnement normal et régulier de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités locales. Mais cette réforme institutionnelle n'a pas permis de faire reculer le triptyque corruption -fraude- impunité au point où l'efficacité et la pertinence de l'agenda du bureau de l'auditeur général était mise en doute. Conformément à l'article 7 du décret portant création du BAG, « l'auditeur général est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Président de la République pour un mandat de sept (7) ans non renouvelable au terme d'une procédure d'appel à candidature ». Cet appel à candidature n'a pu être réalisé avant la nomination de l'auditeur général. Choisi donc

dans des conditions contraires à cet article, comment l'Auditeur Général peut-il travailler en toute impartialité pendant que les dispositions de l'article 6 note que « les membres du Bureau de l'Auditeur Général sont dotés de l'ensemble des prérogatives nécessaires à l'exécution de leur mission et bénéficient d'un statut d'indépendance fonctionnelle » ?

Des décombres de l'Inspection Générale de l'Etat et du Bureau de l'Auditeur Général, le Bureau d'Analyse et des Investigations (BAI) a été créé en 2016 par le décret n° 366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'Analyse et d'Investigation à la Présidence de la République. Il est un pôle de compétences de la Présidence de la République qui a pour mission de garantir la qualité des principales réformes et des programmes initiés par le gouvernement, notamment en contribuant à l'analyse stratégique, à la conception et au suivi de leur mise en œuvre, ainsi que la coordination de missions d'investigation ciblées destinées à éclairer la prise de décisions, de mesures correctives et/ou de mesures répressives nécessitées par l'impératif de bonne gouvernance. Il est placé sous l'autorité administrative du Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République. La coordination de ses activités est assurée par le Conseiller Spécial du Président de la République.

Quant à l'Inspection Générale des Finances (IGF), elle est une structure à vocation transversale dont la fonction principale est de contribuer à une gestion rigoureuse, saine et efficace des finances publiques. Elle exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Les textes régissant l'IGF définissent sa compétence sur les structures des Ministères chargés de l'Economie et des Finances, ainsi que sur tous les autres organismes gérant des fonds publics. De ce fait, elle exerce tout d'abord, sur tous les services rattachés, les directions centrales et structures sous tutelle économique et financière des Ministères chargés de l'Economie et des Finances, et du Budget, une mission générale et permanente de contrôle de leur bon fonctionnement.

Le parlement détient une prérogative légale à contrôler activement le gouvernement, par le biais de ses commissions d'enquêtes et l'utilisation de différents outils à sa disposition. Ceci constitue un moyen essentiel pour assurer la transparence et la responsabilisation au sein du gouvernement et de ses fonctionnaires. Les comités parlementaires sont le moyen principal à travers lequel un parlement surveille le travail de l'exécutif, pour s'assurer que les lois adoptées et les fonds alloués par le Parlement sont intégralement et fidèlement mis en œuvre. La

commission d'enquêtes dispose du pouvoir et de l'autorité nécessaires pour réclamer des preuves, exiger le témoignage de hauts fonctionnaires gouvernementaux et la saisie de documents. En menant des enquêtes ou en adressant des questions au gouvernement, les commissions acquièrent une bonne connaissance de ce qui se passe dans l'administration, plus précisément dans les domaines relevant de leur compétence. L'immunité dont profitent les parlementaires doit normalement être un rempart pour réunir les preuves de corruption pour les institutions judiciaires chargées de réprimer les faits de corruptions.

Par ailleurs, l'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique des finances. Elle est, à cet effet, assistée la Cour des Comptes, qu'elle charge de toutes enquêtes se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de L'Etat ou soumise à son contrôle. Dans la mesure où la corruption peut avoir pour cause un excès de règles, de textes de lois et de réglementations, les parlements auront pour mission principale de rationaliser et de simplifier. La transparence doit être introduite à tous les niveaux, par exemple par l'obligation de déclarer les sources de revenus et les conflits d'intérêt potentiels.

### **B. Les structures non étatiques**

Beaucoup de structures non étatiques s'engagent aux côtés de l'Etat pour la lutte contre la corruption. Au sein de cette structure, la société civile se révèle comme la cheville ouvrière à cette lutte. En effet, la bataille pour la transparence dans les dépenses publiques reste une préoccupation majeure des organisations de la société civile au Bénin. Même si la société n'est pas une structure étatique, elle apparaît comme une réponse de l'organisation de la société pour contrôler les actions du politique. Son rôle de lutte contre la corruption lui a été assigné à travers l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, seul instrument international anticorruption juridiquement contraignant. Son article 13 stipule que la société civile doit jouer un rôle actif dans la lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) reconnaît donc le rôle de la société civile dans la lutte contre l'impunité en appelant les gouvernements à augmenter la transparence, à améliorer l'accès du public à l'information et à encourager la participation du public au processus décisionnel des gouvernements.

Au Bénin, la société civile se remarque à travers plusieurs activités à savoir la sensibilisation sur les dangers de la corruption ainsi que le cadre légal de lutte contre le

phénomène ; l'alerte sur les cas de mauvaise gestion ; la mobilisation des informations sur les cas de corruption (à travers des enquêtes et des mécanismes de collecte comme la plateforme de dénonciation) pour des dénonciations publiques la plainte avec ou sans constitution de partie civile sur les actes de corruption devant les juridictions. Au temps où la société civile se pose en sentinelle, il lui revient de porter le combat contre la corruption, en le portant partout où il pourrait s'avérer efficace, en particulier par le biais des médias qui ont un rôle important à jouer, afin de mieux faire connaître à l'opinion publique les méfaits de ce phénomène. Ainsi, une vaste couverture médiatique consacrée à la corruption et une sensibilisation croissante de l'opinion nationale contribueront grandement à la mise à l'index de cette gangrène qui détériore le tissu tant social qu'économique des pays, en dénonçant avec constance, par l'écrit et par le verbe, dans les journaux, les radios, les télévisions, les réseaux sociaux ou tout autre support, et en étalant au grand jour l'ampleur du phénomène pour que plus personne ne puisse se voiler la face (Mine O. Abdoullah, 2018).<sup>24</sup>

Avec une société civile dynamique, une justice qui n'est pas aux ordres, une législation adéquate, des mécanismes jouant pleinement leur rôle et une magistrature affranchie du joug du pouvoir exécutif et du pouvoir économique, la lutte contre la corruption pourrait remporter une victoire certaine sur une tare très ancrée dans la mentalité des citoyens.

## **Paragraphe 2 : Les structures spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics**

De manière spécifique, l'on peut retenir comme structures spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics, l'autorité de régulation des marchés publics (A) et les organes de contrôles des marchés publics (B).

### **A. L'autorité de régulation des marchés publics**

Conformément aux stipulations de l'article 17 de la loi 2020-26 du 29 Septembre portant Code des Marchés publics en république du Bénin, il est créé une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Elle est l'organe de régulation de la commande publique et est rattachée à la Présidence de la République. Elle est dotée de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie administrative et financière.

L'Autorité de régulation des marchés publics comprend :

---

<sup>24</sup> Mine O. Abdoullah, Société civile, « Quel rôle dans la lutte contre la corruption », <http://www.chezvlane.com>, consulté le 07 Octobre 2019 à 17 heures 10 minutes

✓ un Conseil de régulation, organe tripartite, composé de représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile. Il comprend en son sein une commission de règlement des différends et une commission disciplinaire ;

✓ un Secrétariat permanent.

Les décisions rendues par le conseil de régulation peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire devant le juge administratif qui doit statuer en procédure d'urgence. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité de régulation et de ses organes sont fixées au premier chapitre du décret N°2020-595 du 23 Décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics en République du Bénin. L'Autorité de régulation des marchés publics, dans sa mission de régulation, est chargée de :

1. veiller, par des études de suivi-évaluation du système et des avis réguliers, à la saine application de la réglementation et des procédures relatives à la commande publique et faire au Président de la République, toutes suggestions et propositions de nature à améliorer et renforcer l'efficacité du système de la commande publique,
2. assurer la formation, les appuis techniques, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques et des institutions concernées par la commande publique sur le cadre réglementaire et institutionnel de la commande publique, notamment par la publication régulière d'un bulletin d'information sur la commande publique;
3. initier la rédaction des projets de textes d'application relatifs à la réglementation de la commande publique, des documents-types de mise en concurrence et des guides de procédures ;
4. veiller à la bonne tenue et à la conservation des archives relatives à la commande publique en République du Bénin ;
5. collecter, traiter, analyser et centraliser, en vue de la constitution d'une banque de données, la documentation et les statistiques (avis, autorisations, procès-verbaux, rapports d'évaluation, marchés et tous autres rapports d'activités) sur l'attribution, l'exécution et le contrôle de la commande publique ;
6. promouvoir un environnement transparent, offrant des voies de recours efficaces et favorables à la concurrence, au développement des compétences et de performance des acteurs.
7. promouvoir et assurer la mise en œuvre, par l'ensemble des acteurs du système, des dispositifs éthiques et déontologiques visant à proscrire la corruption ;

8. évaluer périodiquement les capacités humaines, logistiques et financières des institutions en charge de la commande publique ;
9. établir et publier régulièrement une liste des personnes physiques, des personnes morales ainsi que des agents publics ayant fait l'objet de sanctions ;
10. assurer annuellement par le biais d'audits techniques indépendants, le contrôle périodique a posteriori de la passation et de l'exécution de la commande publique ;
11. initier, sur la base d'une demande ou d'une information émanant de toute personne intéressée, à tout moment, toute investigation relative à des irrégularités ou des violations de la réglementation nationale ou communautaire commises en matière de la commande publique ;
12. s'assurer de l'application effective de la réglementation par l'ensemble des acteurs du système de la commande publique ;
13. prononcer, conformément aux dispositions du présent décret, les sanctions pécuniaires et/ou d'exclusion prévues par les dispositions du code des marchés publics ;
14. *exclure de la commande publique, pour une durée limitée ou de façon définitive, les personnes physiques, les personnes morales et les agents publics qui ont violé la réglementation de la commande publique ou qui ont usé de pratiques frauduleuses. La liste desdites personnes est rendue publique dans le bulletin d'information des marchés publics ou par tout autre canal approprié ;*
15. recevoir et statuer sur les recours exercés par les candidats, les soumissionnaires et les titulaires des contrats/conventions ;
16. s'autosaisir des violations de la réglementation en matière de la commande publique
17. saisir ou assister, en tant qu'organe de liaison des institutions communautaires de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), l'Observatoire Régional des Marchés Publics de l'UEMOA, dans le cadre de la surveillance multilatérale en matière de la commande publique ;
18. participer aux réunions régionales et internationales ayant trait à la commande publique et entretenir des relations de coopération technique avec les organismes régionaux et internationaux agissant dans ce domaine ;
19. transmettre au Président de la République, un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle de la commande publique, assorti de toutes suggestions et propositions susceptibles de l'améliorer au plus tard 90 jours après la fin de chaque année ;

20. réaliser toutes autres missions relatives à la commande publique qui lui sont confiées par le Président de la République.

L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) est donc investie d'attributions précises. Elles vont du conseil de régulation en passant par l'assistance aux autorités nationales compétentes dans le cadre de la définition des politiques et de l'élaboration de la réglementation en matière de la commande publique. L'ARMP est aussi chargée de la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, le développement du cadre professionnel de la mise en œuvre des procédures d'audits techniques indépendants et de la sanction des irrégularités constatées. Elle est également investie de missions à même de lui permettre d'assurer la mission de règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics. En la matière, l'Autorité examine les recours introduits par des candidats ou soumissionnaires évincés dans une procédure de passation conformément aux articles 117 et suivants du Code des Marchés publics. Les recours sont tranchés par le Conseil de Régulation qui rend sa décision au nom et pour le compte de l'ARMP. Ce Conseil de composition tripartite et paritaire de six membres, à savoir deux (02) de l'administration publique, deux (02) du secteur privé et deux (02) de la société civile, est un organe non juridictionnel qui a l'autorité de prendre des décisions exécutoires (sanction disciplinaire et institution d'une liste rouge d'exclusion de la commande publique). Il procède par délibération et toutes les procédures de recours devant ledit Conseil doivent respecter les règles relatives au « principe du contradictoire » visant à assurer que les parties sont traitées sur un même pied d'égalité et de manière équitable. Il faut noter que le Conseil de Régulation peut prendre des mesures conservatoires en suspendant la procédure de passation du marché jusqu'au prononcé de sa décision. Cela pour empêcher que les ministères, les communes, sociétés et offices d'Etat ne précipitent l'attribution des marchés querellés avant que des compléments d'informations ne lui soient envoyées pour lui permettre d'examiner au fond le recours et rendre sa décision. L'instruction vise à compléter le dossier soit par demande des pièces additionnelles à l'auteur de la saisine, soit par l'entremise d'investigations auprès de la partie mise en cause, ou de tiers, pour vérifier les faits dénoncés. Le Conseil de régulation des marchés publics procède par délibération et à huis clos. Le président dirige les débats. La décision est prise à la majorité absolue des membres présents à la séance.

### **B. Les organes de contrôle des marchés publics**

La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) reste, avec les cellules de contrôle de marchés publics placées sous sa direction, le bras armé de contrôle aussi bien à priori qu'à posteriori des procédures d'achats publics. La Direction nationale de contrôle

des marchés publics (DNCMP) trouve son fondement juridique à l'article 14 de la loi 2020-26 du 29 Septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin. Elle est placée sous la tutelle du Ministre en charge des finances et reste l'organe central de contrôle des marchés publics, chargée de contrôler :

✓ a priori, la procédure de passation des marchés publics d'un montant égal ou supérieur à un seuil fixé par décret pris en Conseil des Ministres ;

✓ a posteriori, les procédures de passation en dessous dudit seuil, ainsi que les modalités d'exécution des marchés ; le contrôle a posteriori n'est exécuté que pour autant que l'Autorité de régulation des marchés publics n'a pas encore été saisie d'une dénonciation ou d'une plainte liée à des irrégularités commises à l'occasion d'une procédure de passation ou d'exécution d'un marché.

A ce titre, la Direction nationale de contrôle des marchés publics :

- procède à la validation des dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante ;
- accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes, lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ;
- procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du procès-verbal d'attribution provisoire du marché élaborés par la commission de passation du marché ;
- procède à un examen juridique et technique du projet de contrat avant son approbation et, au besoin, adresse à l'autorité contractante toute demande d'éclaircissement et de modification, de nature à garantir la conformité du marché avec le dossier d'appel d'offres et la réglementation en vigueur ;
- procède à la validation des projets d'avenants ;
- apporte un appui technique aux autorités contractantes depuis la préparation des dossiers d'appel d'offres jusqu'à la réception définitive des prestations.

Dans le cadre de la mission de la Direction Nationale de contrôle des marchés publics, il est créé dans chaque département une Direction départementale de contrôle des marchés publics (DDCMP). Ces directions départementales restent les structures décentralisées au niveau département pour assurer le contrôle des procédures de passation et travailler à la transparence et la professionnalisation des marchés publics.

Conformément à l'Article 15 de la loi 2020-26 du 29 Septembre 2020, il est créé auprès de chaque autorité contractante une Cellule de contrôle des marchés publics (CCMP). Pour chaque autorité contractante, l'ensemble des opérations de passation de marchés dont les montants sont dans la limite de compétence de la Cellule de contrôle des marchés publics, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché, est soumis à l'avis conforme de ladite Cellule. Pour les départements ministériels, les institutions de l'Etat et les préfectures, les chefs des Cellules de contrôle des marchés publics sont des agents désignés par la DNCMP en tant que Délégué de contrôle des marchés publics auprès desdites autorités contractantes. Les autres règles fixant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de la Cellule de contrôle des marchés publics sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres. Elle assure par son droit de regard la transparence et l'éthique dans les passations de marchés au Bénin. Il apparaît donc que la direction nationale de contrôle des marchés publics et ses démembrements, ainsi que les cellules de contrôle des marchés publics jouent un rôle de garant de la préservation de l'intégrité et de la transparence dans le dispositif de passation des marchés publics.

## **Section 2 : Les institutions juridictionnelles habilitées**

Au Bénin, les institutions juridictionnelles de lutte contre la corruption peuvent se classer en trois types : la juridiction non spécialisée (**Paragraphe 1**), la juridiction politique ou d'exception et les juridictions spécialisées (**Paragraphe 2**). Il faut déjà faire remarquer qu'il n'y a pas de corps de juges professionnels ou spécialisés en matière de corruption.

### **Paragraphe 1 : Les juridictions non spécialisées**

Nous aborderons successivement les juridictions de droit commun (**A**) et la Haute cour de justice (**B**).

#### **A. Les juridictions de droit commun**

Une juridiction de droit commun a compétence générale pour statuer sur tous types de litiges, dans toutes matières, sauf lorsqu'une compétence spéciale est expressément attribuée à une autre juridiction. Au Bénin, il s'agit des Tribunaux de première instance, des Cours d'appel et de la Cour suprême. Malgré cette construction de l'ordre judiciaire, les juridictions béninoises de droit commun n'arrivent pas à répondre aux attentes des nombreux justiciables qui font appel à la justice. Le nombre insuffisant de juridictions de droit commun, la perte de confiance et l'irrespect des règles du droit à un procès équitable ont conduit à l'émergence de " para

juridictions " réglant bon nombre de litiges, mais trop souvent en violation des droits de l'Homme.

Dans cet ordre judiciaire, le juge administratif se distingue du juge pénal en matière de lutte contre la corruption par le fait que le juge pénal connaît de la corruption en tant qu'infraction, alors que le juge administratif tranche les affaires de corruption des agents publics par le truchement des fautes disciplinaires, puisqu'il pourra ainsi sanctionner une faute grave contre l'honneur professionnel et la probité ou encore une « trahison des devoirs de la fonction ». Pendant longtemps, le juge administratif s'est uniquement logé à la cour suprême, faisant ainsi des procès de marchés publics un apanage du juge de la cour suprême. Il faut reconnaître que le juge de la chambre des comptes autrefois installée auprès de la cour suprême, jouait le rôle de garant de la bonne gestion des finances publiques et de la lutte contre la corruption à travers son contrôle des comptes de gestion des différentes institutions.

Avec l'installation des chambres administratives auprès des tribunaux de premières instances, la jurisprudence en marchés publics dans le droit positif béninois augure de beaux lendemains. Cette réforme ne s'est pas laissée longtemps applaudie car elle sera suivie d'une audacieuse réforme conduisant à la création de la Cour de Répression des Infractions économiques et du Terrorisme (CRIET). Avec cette nouvelle réforme, il est remarqué que plusieurs affaires de corruption échappent aux juridictions de droit commun pour connaître une célérité de jugement auprès de la nouvelle juridiction spécialisée en matière de la répression des infractions à caractères économiques.

### **B. La Haute Cour de Justice : une juridiction politique**

Instituée par la Constitution du 11 décembre 1990 modifiée par la loi N°2019-40 du 07 Novembre 2019, la haute Cour de Justice est une Juridiction dont le siège est fixé à Porto-Novo. Ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont régis par les dispositions de la loi organique n°93-013 du 10 août 1999 complétées par le règlement intérieur du 26 novembre 2001 modifié par celui du 04 mai 2007. Aux termes des dispositions des articles 135 à 137 de la Constitution, 2 à 5 de la loi n°93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la haute Cour de Justice complétée par le règlement intérieur, elle est compétente pour juger :

- le président de la République et les membres du gouvernement à raison des faits qualifiés de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée nationale ou d'atteinte à l'honneur et à la probité et d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions ;

- leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Nul n'étant et ne devant être au-dessus de la loi, la mission première confiée à la haute Cour de Justice est de lutter contre l'impunité au sommet de l'Etat, en jugeant les gouvernants qui se seraient rendus coupables des faits sus cités. La Haute Cour de Justice est une juridiction éminemment politique composée des membres de la Cour constitutionnelle à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême. Elle élit en son sein son président.

La décision de poursuite puis la mise en accusation du président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale. L'instruction est menée par les magistrats de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée nationale. Le président de la République et les membres du Gouvernement sont suspendus de leurs fonctions en cas de mise en accusation pour haute trahison, outrage à l'Assemblée nationale et toute atteinte à l'honneur et à la probité. En cas de condamnation, ils sont déchus de leurs charges. Toutefois, les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables.

Depuis sa création, la Haute Cour de Justice n'a réalisé que des activités de rentrées solennelles et des séminaires d'appropriation des textes régissant son fonctionnement. Malgré tous les griefs élevés contre l'inaction de cette institution et son caractère budgétivore, les réformes engagées jusqu'ici n'ont pu aboutir à l'efficacité de cette institution. Ce qui traduit que certains potentiels délinquants politiques en corruption peuvent profiter de ce régime d'exception pour perdurer dans leur forfaiture.

## **Paragraphe 2 : Les juridictions spécialisées**

L'argument le plus souvent avancé au soutien de la spécialisation des tribunaux est relatif à la complexité et à la technicité de la matière couverte par le droit. Deux innovations majeures peuvent donc être notées au titre des juridictions spécialisées dans la lutte contre la corruption au Bénin. Il s'agit de la création de la Cour de Répression des Infractions à caractère Economique (A) et de la création par réforme constitutionnelle de la cour des comptes (B).

### **A. La Cour de Répression des Infractions à caractère Economique (CRIET)**

La Cour de Répression des Infractions à caractère Economique (CRIET) est créée par la loi N°2018-13 du 02 Juillet 2018 modifiant et complétant la loi 2001-37 du 27 août 2002

portant organisation judiciaire en république du Bénin. La corruption se situe dans le rang des infractions économiques pouvant être appréhendées et jugées devant elle. La juridiction spécialisée s'avère efficace et statue sur un plus grand nombre d'affaires, à un rythme plus soutenu et avec un taux de condamnations plus élevé que les juridictions classiques. Cette cour qui vient à peine d'être créée continue de semer la dissuasion nécessaire dans l'esprit des agents de la chaîne des dépenses publiques. Par une note circulaire, cette juridiction a récemment invité l'ARMP à lui donner communication de tous les dossiers à suspicion de corruption dont elle a connaissance. Aussi a-t-elle rappelé par une autre note circulaire que le non-respect des délais de passation des marchés demeure une infraction susceptible d'être appréhendée par la juridiction. Autant d'alertes pour assainir la gestion des marchés publics et sonner le glas de la lutte contre l'impunité. Avec la création de cette cour, la célérité reconnue dans le traitement des dossiers judiciaires peut aujourd'hui enchanter tout justiciable lésé dans l'attribution ou l'exécution des marchés publics au Bénin. Par ailleurs, il ne paraît pas moins important de reconnaître que la même loi favorise davantage l'accès à la justice aux justiciable par la création des cours d'appel de droit commun et de commerce.

Même si après avoir déclaré conforme à la Constitution, lors du contrôle de constitutionnalité avant promulgation, la loi 2018-13 modifiant et complétant la loi N° 2001-31 du 27 Août 2002, la Cour Constitutionnelle revient par sa décision DCC 19-055 en date du 31 Janvier 2019 remettre en cause la conformité de l'alinéa 2 de cette loi à la Constitution ; il faut reconnaître que la création de la CRIET reste la juridiction bien dissuasive des auteurs de la corruption.

### **B. La Cour des comptes**

La chambre des comptes de la Cour suprême récemment institutionnalisée en Cour des comptes par la loi 2019-40 du 07 Novembre 2019 portant modification de la loi 90-32 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la république du Bénin, reste une juridiction financière qui contrôle la gestion financière des deniers publics. Cette juridiction financière comprend la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes.

Le Président de la République est garant de l'indépendance des juridictions financières. Il est assisté du Conseil supérieur des comptes. Le Conseil supérieur des comptes statue comme conseil de discipline des membres des juridictions financières.

La Cour des comptes est la plus haute juridiction de l'Etat en matière de contrôle des comptes publics. Elle vérifie les comptes et contrôle la gestion des entreprises publiques et

organismes à participation financière ou bénéficiant des fonds publics. Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Elle veille au bon emploi des fonds publics. Ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif ainsi qu'à toutes les juridictions.

Le président de la Cour des comptes est nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République, après avis du président de l'Assemblée nationale, parmi les magistrats, les juristes de haut niveau, les inspecteurs des finances, les administrateurs du trésor ou des impôts, les économistes gestionnaires ou les experts comptables ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Il est inamovible pendant la durée de son mandat renouvelable une seule fois. Les fonctions de président de la Cour des comptes sont incompatibles avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

Les présidents de chambres, les Conseillers et les auditeurs de la Cour des comptes sont nommés en Conseil des Ministres par le président de la République, parmi les magistrats, les juristes de haut niveau, les inspecteurs des finances, les administrateurs du trésor ou des impôts, les économistes gestionnaires ou les experts comptables ayant accompli quinze années de pratique professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du président de la Cour des comptes et après avis du Conseil supérieur des comptes.

Les Cours régionales des comptes contrôlent les finances des collectivités territoriales.

Le mercredi 28 avril 2021, Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU a été nommée Présidente de la Cour des comptes par le Président Patrice TALON, après avis du Conseil supérieur de la magistrature et consultation du Président de l'Assemblée nationale. Elle a prêté serment le vendredi 7 mai 2021.

**SECONDE PARTIE :  
UNE EFFICACITE MITIGEE**

Malgré les efforts de constructions institutionnelles et l'arsenal juridique impressionnant dont dispose le Bénin, les efforts et moyens engloutis dans la lutte contre la corruption ne semblent pas encore donner les résultats attendus. Le Bénin peine à sortir de la zone rouge de la corruption selon les résultats de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), avec la persistance des actes de corruption. Les indices de perceptions présentées par Transparency International<sup>25</sup> au cours des dix dernières années indiquent que la lutte est limitée (**Chapitre 1**) et nécessite une réforme globale (**Chapitre 2**).

---

<sup>25</sup> [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index)

## **CHAPITRE 1 : LES LIMITES À L'EFFICACITÉ**

En dépit de la volonté politique remarquable, des limites s'érigent encore à l'efficacité de la lutte. Ces limites peuvent être sériées en deux catégories. La première regroupe fondamentalement les limites liées à l'efficacité des structures aussi bien préventives que répressives. Quant à la seconde limite, elle regroupe les limites formelles, procédurales et toute autre limite qui ne dépend pas directement des structures. Dans cette dernière catégorie, les marchés publics semblent être fertiles à la corruption de par la complexité de détection de l'infraction ainsi que l'inefficacité du dispositif de recouvrement des avoirs de corruption. Cette analyse semble être renforcée par la compromission des poursuites et l'impunité soutenue d'une part par les immunités et d'autre part par les privilèges de juridiction.

Les limites à la lutte contre la corruption dans les marchés publics apparaissent donc comme extra systémiques (**Section 1**) et systémiques (**Section 2**).

### **Section 1 : Les limites extra systémiques**

Sous les limites extra systémiques, nous entendons étudier les limites, autres que formelles (légales ou procédurales), qui plombent l'efficacité structurelle attendue. Cette étude cumulera les limites aux structures préventives (**Paragraphe 1**) et répressives (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1 : Des institutions de prévention aux capacités d'actions limitées**

La corruption est un symptôme de l'inefficacité des institutions et des lacunes ou des échecs du système. Les institutions de prévention ne peuvent être efficaces que si elles sont dotées de moyens adéquats et que leur statut leur assure les pouvoirs et l'indépendance nécessaires (**A**) pour une transparence effective (**B**).

##### **A. Les préjudices d'une indépendance sous tutelle**

La création de l'ANLC par la loi semble être une force. Toutefois, il faut moins se réjouir de la réalité de son indépendance sous tutelle de l'exécutif. Le bilan des actions de l'ANLC semble bien mitigé au point où certains se posent la question de son utilité objective à contribuer à la réduction de la corruption au Bénin.

Si la création de cette institution est applaudie par la communauté internationale et dénote de la volonté de lutter contre le fléau, il faut aussi faire remarquer que l'absence de poursuites judiciaires systématiques et efficaces dans les affaires de corruption compromet la

crédibilité de la volonté politique de s'attaquer à la corruption<sup>26</sup>. A un moment donné, l'institution a été perçue comme étant le levier politique de la saga médiatique, sans suite ni effet, des dossiers de corruption. Il n'est donc pas superfétatoire de penser que des pesanteurs politico-administratives politico soient à la base de cette inefficacité institutionnelle. Depuis 2011, l'ANLC n'a pu élaborer le livre blanc qui constitue le baromètre d'appréciation de l'état de la corruption au Bénin.

Même si la question de l'autonomie et de l'indépendance de l'institution semble avoir été tranchée par la décision DCC 11-064 du 30 Septembre 2011, son effectivité reste problématique. L'exécutif conserve son pouvoir de limiter le financement des activités de cette institution surtout si elle va à l'encontre de ses recommandations. Il n'en serait d'ailleurs autrement. Car il serait très difficile à l'exécutif d'accepter remettre les moyens à une structure indépendante pour travailler à déceler les défaillances de sa gestion pour les transmettre à la justice aux fins de sa condamnation. Les marchés publics étant donc gérés par l'exécutif, il serait très paradoxal qu'un exécutif puisse donner les moyens conséquents à une structure réellement indépendante pour y assurer la transparence et l'éthique nécessaire. De façon claire, il s'agit d'une illusion d'indépendance théorique sans une autonomie réelle accordée à l'ANLC.

En Juin 2017, le gouvernement avait promis consacrer un pour cent (0,1%) du montant du budget annuel pour financer les activités de lutte contre la corruption au Bénin. Cette décision, bien applaudie, peine encore à se réaliser

L'ANLC élabore son budget primitif qui va être intégré au budget de l'État, mais la régularité et l'importance des moyens financiers mis à la disposition de l'agence demeurent un défi important auquel le Bénin se trouve confronté.

Ces défis semblent être les mesures utiles à prendre pour permettre à l'ANLC de remplir efficacement sa mission ou sa part de contribution à la lutte contre la corruption. Il suffira d'ajouter à ces défis quelques réformes législatives ou organisationnelles tendant à renforcer la communication ou les pouvoirs d'investigation de l'autorité pour obtenir une Agence anticorruption pleinement satisfaisante.<sup>27</sup>. L'ANLC n'a ni la capacité de proposer un budget

---

<sup>26</sup> Bertelsmann Foundation, 2014. Bertelsmann Transformation Index: Benin Country Report. Cité in « Panorama de la corruption et de la lutte contre la corruption au Bénin »

<sup>27</sup> « Effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'ouest », Une étude de la fondation Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), Par Gilles Badet, Luc Damiba, Stéphane B. Engueléguélé, Emmanuel Gaima, Chijioke K. Iwuamadi, Semou Ndiaye et Shine Williams

directement au Parlement ni une garantie de la stabilité budgétaire. Le budget annuel définitif n'est pas garanti par la loi ou par la Constitution.

Quant à la compétence d'action de l'ANLC, elle est, de façon théorique, légalement sans restriction. Toutefois, les entretiens réalisés avec le personnel de l'ANLC dans le cadre de ce mémoire, révèlent qu'aucune action formelle d'investigations auprès des membres du gouvernement n'est connue des cadres de l'institution. Ces derniers n'excluent cependant pas que le Président de l'ANLC, compte tenu des sensibilités relatives à de pareils dossiers, n'ait mené discrètement des actions auprès des membres du gouvernement. Dans l'un ou l'autre des cas, les activités d'investigations ne sauraient rester la chasse gardée d'une personne ou épargner une classe de citoyens.

Si la composition des membres de l'ANLC, la richesse de la compétence des membres et du personnel, l'institutionnalisation légale de la structure et la forte habilitation en matière préventive reste des atouts remarquables ; il n'est pas moins pertinent de constater que la création de l'institution sous tutelle de la présidence de la république et l'absence d'habilitation pour prendre les simples mesures conservatoires sont perçues comme étant les véritables défis et problèmes auxquels l'institution fait constamment face.

Spécifiquement à la lutte contre la corruption dans les marchés publics, la même indépendance controversée de l'ANLC se retrouve au niveau des organes de contrôle et de régulation des marchés publics institués. Ils sont totalement sous l'assujettissement de l'exécutif. Pendant que le Président de l'ANLC s'élit par ses pairs, le Directeur de la DNCMP ainsi que le Secrétaire Permanent de l'ARMP sont nommés par l'exécutif. Si l'ARMP et l'ANLC partagent la même difficulté de l'autonomie financière quoiqu'étant indépendantes sous tutelle de la présidence, la DNCMP est sans autonomie ni indépendance financière et placée sous le Ministère en charge des finances, véritables auteurs des dépenses publiques. Ce positionnement institutionnel pourrait paraître la cause des luttes sans résultats observées dans les résultats de ces institutions.

Ces constats sont également observés dans les missions d'audit et d'inspections impliquées dans la lutte contre la corruption au Bénin.

Dans la succession des gouvernements à la tête du pays, elles n'ont encore pu prouver l'utilité de leurs actions sur le terrain de la lutte contre la corruption en général, et particulièrement dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics. La procédure de passation du marché relatif à la construction du siège de l'assemblée nationale est à forte suspicion de présomption

de corruption. Les nombreuses missions y déployées n'ont pu permettre de faire avancer au millimètre près ce dossier. Pendant ce temps, le chantier a été longtemps abandonné et a repris sous les auspices d'une entente ou d'arrangements aux contenus difficiles à maîtriser.

Il en est également ainsi du dossier d'acquisition de motos au profit du ministère de cadre de vie et du développement durable qui a longtemps défrayé la chronique des journaux sans que l'on ait une suite judiciaire. Il paraît que les dénonciations ont permis d'obtenir une réduction du coût du marché, faisant ainsi une économie à la caisse des deniers publics. Relativement à cette affaire, une préoccupation apparaît à l'évidence de tout averti. Ne se pose-t-il pas la question de la surévaluation des besoins ? En la matière, la loi 2011-20 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, en son article 46 dispose : **« Toute personne physique ou morale, commerçante ou non, responsable ou non, qui de commun accord avec tout agent public aura surévalué la valeur ou le prix de vente ou de location d'un bien, d'un service ou d'une fourniture par rapport au prix couramment pratiqué, aura commis le crime de détournement de deniers publics prévu à l'article 45 ci-dessus, est punie d'une peine de réclusion criminelle à temps de dix (10) ans à vingt (20) ans et d'une amende tout au moins égale au triple de la valeur des sommes dissipées. L'agent public qui aura participé à cette surévaluation est puni des mêmes peines. Toute personne physique ou morale, tout directeur, qui de commun accord avec les dirigeants de structure ayant une mission d'intérêt public, aura participé à cette surévaluation sera punie des mêmes peines. »**

Cette disposition reste à suffisance complète et sans équivoque pour justifier une auto saisine par le ministère public aux fins des mesures d'investigations et de poursuite. Mais la justice n'a pas pu s'auto saisir promptement du dossier. Or les sanctions administratives ainsi que les négociations ayant conduit à la réduction du coût du marché ne constituent aucunement des freins à la poursuite pénale dans ce dossier. Peut-être qu'en raison de l'imprescriptibilité des crimes économiques, les acteurs habilités de la justice attendent de rassembler à suffisance des preuves pour justifier de l'opportunité de la poursuite.

Quant aux audits et inspections annuels, un nombre important en a connu l'existence depuis l'avènement de la démocratie au Bénin. Mais aucune suite n'a pu être connue de ces affaires qui, parfois rocambolesque, entachent la sincérité de la déclaration des gouvernants de lutter véritablement contre la corruption. D'aucuns laissent entendre que les audits et inspections demeurent l'endomorphine par excellence de la lutte contre la corruption. Les commissions

d'audits et d'inspections paraissent à leurs analyses comme des antalgiques face aux souffrances des populations. Et pour justifier leurs propos, ils mettent en exergue la composition des équipes d'audit et d'inspections, leur degré d'indépendance, leurs compétences ainsi que les limites de leur pouvoir. De l'inspection générale de l'Etat au Bureau de l'auditeur général, la perception des efforts reste faible. Aucun résultat d'audit ou d'inspection n'a pu être porté à la connaissance du public ou transmis à la justice pour investigations et suites à y donner. Les audits fonctionnent d'abord par transparence. Alors que certains auditeurs ont le pouvoir d'agir à partir des résultats de leurs propres recherches, leurs responsabilités sont souvent restreintes à l'investigation ou en rapport avec les faits et parfois, ils sont amenés à faire des recommandations et à transmettre les résultats à d'autres organismes. Alors que les audits pourraient en référer à des institutions internes comme les gouvernements et les conseils d'administration, leur pouvoir véritable réside dans le fait que leurs rapports sont rendus publics. La construction du siège de l'Assemblée Nationale ayant fait l'objet de battage médiatique pour suspicion de corruption n'a su connaître un dénouement transparent jusqu'à nos jours.

Seul le Conseil des ministres du gouvernement de la rupture a pu prendre la décision de transmettre les résultats à la justice aux fins utiles. Malheureusement, cette décision a été perçue comme étant un moyen de chasse aux opposants du régime en place, et la justice n'a pu également donner une suite heureuse à ces dossiers.

Tous ces constats ne sont-ils pas tributaires du mode de constitution de ces différentes missions ainsi que de leur autonomie d'action ?

En effet, pour une efficacité des missions d'audit, il faut d'abord assurer une diversité dans la composition des équipes d'une part et d'en garantir une indépendance d'action vis-à-vis de l'exécutif d'autre part. L'implication des Organisations de la Société civile, des acteurs de la justice ainsi que des représentants des organes médiatiques apparaîtrait comme une l'expression de la sincérité de la volonté de dépolitisation de ces commissions ; et pourrait faciliter la compréhension sociale des poursuites. Ces derniers peuvent y figurer à titre d'observateurs compte tenu de l'exigence de la professionnalisation du corps des auditeurs et inspecteurs. Autrement, si les commissions d'audit devraient continuer par dépendre de l'exécutif, toute poursuite même bien fondée, sera perçue comme chantage politique surtout lorsqu'elle est engagée contre l'un des acteurs d'un régime défunt, lesquels acteurs se muent rapidement en opposants pour faire distiller dans l'opinion publique qu'ils sont tractés par le régime actuel.

## **B. Des entraves à la transparence**

La transparence est un principe fondamental des marchés publics qui irrigue toute la matière. Elle s'applique à tous les stades de passation d'un marché public. Pour certains citoyens, les marchés publics sont en effet synonymes d'obscurité, d'un univers de fraude et de favoritisme, où se déroulent nombre de tractations secrètes entre acheteurs publics et entreprises.

Le principe de la transparence est, avec la liberté d'accès et l'égalité de traitement, un des trois piliers du droit des marchés publics. On retrouve ce principe à la fois en amont et en aval des procédures de passation relatives à ces contrats. La transparence, c'est en effet à la fois la publicité la plus large possible, afin qu'un maximum de candidats puisse répondre à une procédure de marchés publics ; et à la fois un devoir d'explication et de justification auprès des candidats évincés desdites procédures.

En effet, l'une des causes des entorses à la transparence réside dans l'absence d'éthique dans les marchés publics. Ce qui pose la problématique de l'intégrité des agents. C'est donc l'intégrité de l'agent qui est au cœur des mécanismes normatifs en vue d'assurer la transparence dans les marchés publics. En effet, dès l'origine, les marchés publics ont été encadrés dans une perspective éthique : la lutte contre la fraude et la corruption.

Pour assurer la réalité de l'éthique et de la transparence dans les marchés publics, le rôle de la société civile semble non discutable. Elle est le socle de la transparence si elle est impliquée dans toutes les procédures et étapes de la dépense publique (Elaboration du budget, réalisation des plans de passation, passation, exécution...). Il n'y a pas de transparence sans accès à l'information publique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, il paraît très important de travailler à l'informatisation de toutes les étapes de la passation des marchés publics. C'est ici l'opacité qui laisse existence à bon nombre d'actes de fraudes dans les étapes de passation et même d'exécution des marchés publics. Une mauvaise éthique peut porter un coup à la transparence dans les marchés publics.

Au Bénin, l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics au Bénin est perçue relativement faible par les organisations de la société civile. Le partenariat est très peu perceptible parce que les textes n'ont pas expressément prévu l'implication de la société civile dans le processus de passation et de contrôle des marchés publics. Or la corruption se retrouve à toutes les étapes de la passation. Pour cette cause, l'ONG ALCRER et Social Watch Bénin avaient entrepris de mener un plaidoyer pour amener les

autorités à impliquer formellement les OSC dans les procédures de passation. Dans le cadre de ce plaidoyer, un mémorandum a été réalisé sur l'observation indépendante ou citoyenne des marchés publics : ce document comporte l'expérience de suivi citoyen des marchés publics par ALCRER et Social Watch Bénin et les attentes des OSC par rapport à la mise en œuvre du mécanisme d'observation des procédures de passation prévues.

Par ailleurs, en application de la Directive portant Code de transparence des finances publiques dans les pays de l'UEMOA, le Bénin a adopté le Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin. L'effectivité de la mise en application de certains de ses articles n'est pas encore réelle.

L'Article 2 de ce décret stipule que les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Mais ce droit à l'information n'est pas encore d'une application réelle. Le système de précarité, dans le contexte actuel de développement accru des techniques d'information et de communication, semble témoigner que l'accès à l'information n'est pas encore total dans les procédures de passation des marchés publics. En effet, la publication des appels à manifestation d'intérêts n'est pas totalement effective jusqu'ici. La souplesse tolérée pour les demandes de cotation ainsi que les demandes de renseignement et de prix constitue une échappatoire portée à la transparence dans la procédure de passation, même si elle vient régler un problème de lourdeur procédurale qui ne permet pas toujours de réagir avec célérité en face des besoins urgents de l'administration. En disposant ainsi pour régler une préoccupation évidente et justifiée, le législateur a laissé entrebâillée une fenêtre pour corrompre sur ce champ la lutte contre la corruption. C'est ici le champ de culture des ententes directes entre des prestataires et la personne responsable des marchés publics. Si le souci de travailler à la célérité face à l'urgence des approvisionnements est bien justifié, l'exemption de publication par voie de presse, des différents actes de la passation semble bien nourrir des controverses. L'on peut se targuer d'expliquer que le répertoire des prix permettrait d'encadrer les dérives des autorités contractantes quant à la surévaluation des besoins ou le siphonage des ressources.

Quant à l'article 9 du même décret, il stipule que les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitations des concessions de service public, sont clairs et rendus

publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu. Sur ce volet, Social Watch a exigé en vain la publication des contrats publics. En 2019, il a réalisé assez de panneaux publicitaires pour inviter les pouvoirs publics à la publication de ces contrats. Mais aucune suite n'a pu être donnée à cette réclamation. Or il s'agit d'un devoir mis à la charge du gouvernement à travers l'article 4 du même décret.

Ces dispositions ont été renforcées par la Loi n°2015-07 du 20 mars 2015 portant code de l'information et de la communication par ses articles 7 et 70. Ces deux articles stipulent, dans leur lecture croisée, que toute personne a droit à l'information. L'Etat s'oblige, à travers ses différentes structures et institutions, à garantir à toute personne, l'accès aux sources d'informations notamment publiques. Tout citoyen a le droit d'accéder aux documents ou aux renseignements détenus par un organisme public ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Sur un autre champ d'analyse, les actions de poursuites, pour ne pas être perçues comme des mesures de chantages politiques, devraient être portées par les organisations de la société civile. En effet, l'implication nécessaire des organisations membres de la société civile doit être le gage de l'impartialité et de la non politisation des missions d'audit, d'enquêtes et même des décisions de poursuite.

Les organisations membres de la société civile se basent donc sur les dispositions de l'article 2 du code de procédure pénale pour intenter des actions en justice. Pour certains, l'exécutif ne peut pas être à l'exécution du budget de l'Etat et en assurer efficacement le contrôle de gestion. C'est autrement être juge et parties. Il peut avoir des structures administratives, mais la recherche et la répression de la corruption doivent revenir exclusivement aux structures outillées autonomes et suffisamment indépendantes.

La pénalisation poussée du droit de la communication reste de nos jours la limite fondamentale à l'efficacité du contrôle citoyen. L'autonomie et la liberté des médias sont les caractéristiques indispensables à une presse libre et capable de dénoncer librement des actes de corruption. On ne saurait cependant penser les ONG comme représentatives de la population ; malgré leurs efforts de communication, elles restent l'initiative d'un groupe restreint d'individus. Leur impact sur la dynamique reste peu clair et demanderait davantage de recherche.

Par ailleurs, la contribution potentielle de la presse est aussi restreinte pour plusieurs raisons. La première est de toute évidence la limitation des libertés civiles. Plus qu'au manque de

moyens humains ou techniques, la deuxième renvoie à la faiblesse des moyens financiers des journaux. Bien souvent, ces derniers sont dirigés par des patrons de presse plus ou moins dépendants des pouvoirs politique et économique, dont l'ambition n'est pas toujours de produire un journal d'information de qualité, qui contribuerait à une réflexion nationale sur la vie publique. En outre, ces journaux ont un tirage restreint : la presse est un moyen de communication qui touche l'élite urbaine lettrée. Par conséquent, les salaires des journalistes sont relativement bas et ceux-ci travaillent dans des conditions souvent précaires. Aussi, le jeu de la concurrence pousse-t-il au sensationnalisme, à l'urgence d'articles rédigés en hâte, parfois à partir d'une rumeur, sans qu'ait été pris le temps de vérifier les sources. Tout ceci fragilise l'efficacité attendue dans la participation des médias à la lutte contre la corruption. Le journalisme d'investigation à proprement parler reste peu développé, et ce d'autant plus que la liberté d'expression est suffisamment encadrée.

## **Paragraphe 2 : Des structures de répression en quête d'efficacité**

La consolidation de l'état de droit et des libertés exclue toute subordination de forme et de fond du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. Cependant, la justice politique comme celles administrative et financière ne sont pas épargnées par des cas d'intrusion de l'exécutif dans les activités des juridictions. Bien que tranchée en théorie, la séparation des pouvoirs ne l'est pas encore avec grande satisfaction en pratique. On peut utilement relever l'hégémonie du politique sur le pouvoir judiciaire (A) et une politique judiciaire controversée (B).

### **A. L'hégémonie du politique sur le judiciaire**

L'hégémonie du politique sur le judiciaire s'observe par la fragilisation du conseil supérieur de la magistrature. La nomination et l'affectation des juges est un acte purement politique même si l'on y associe les syndicats et le conseil supérieur de la magistrature. Au Bénin, la réforme de ce Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), organe chargé de la gestion de la carrière des magistrats, comporte des points positifs : les crédits nécessaires au fonctionnement du CSM sont désormais logés dans le budget de la Cour Suprême et non plus dans celui de la Présidence ; de même, le siège de l'institution est fixé à la Cour suprême même si, en cas de besoin, le CSM puisse se réunir à la Présidence de la République.

D'un autre point de vue, cette réforme du CSM engagée par le gouvernement ne prend pas suffisamment en compte la séparation du Conseil et de l'Exécutif. Au contraire, elle consacre le renforcement de la présence des représentants du gouvernement au sein du CSM (8 membres contre 3 auparavant). Cette réforme ne semble pas tenir compte de la recommandation

prioritaire SNI qui exige une autonomie et une séparation entre le conseil supérieur de la Magistrature et l'Exécutif. Pour l'UNAMAB, à travers son communiqué en date du 10 janvier 2018, cette augmentation du nombre des représentants du gouvernement est une « odieuse invasion, dont la finalité est d'asseoir l'hégémonie du politique sur le pouvoir judiciaire aux fins de représailles et de règlement de comptes ».

De façon générale, l'action de la justice dans la lutte contre la corruption au Bénin est faible et peu efficace comme le montre le rapport d'évaluation du SNI. Dans ce rapport, la justice est considérée comme le maillon faible de l'intégrité et de la lutte contre la corruption parce qu'elle n'a pas les moyens humains, financiers ni l'intégrité nécessaire pour assurer son rôle de répression.

Il se note d'une part une faible saisine des institutions judiciaires par les victimes d'actes de corruption, et un taux de traitement judiciaire bien faible des rares cas dénoncés. La plupart des dossiers restent en cours de traitement avec un taux de condamnation très faible, rallongeant ainsi les délais de traitement judiciaire des plaintes. Or l'achat public est guidé par les principes de célérité et d'urgence face au besoin pressant de la population. La justice n'est donc pas en phase avec les exigences du développement. Car en réalité, le rythme exigé par la commande publique est parfois mis à mal par le dilatoire qui caractérise la procédure contentieuse des marchés publics.

Lorsque qu'on considère l'effectif des dossiers de saisine de l'ARMP et des décisions rendues, la coquille jurisprudentielle quasiment vide du Bénin en matière de corruption demeure un contraste. Pour la majorité des cas, ces décisions, dans leurs motifs et conclusions laissent présumer des actes de corruption. Cependant, aucune des sanctions administratives prononcées n'a été suivie d'une saisine de la justice pour la lutte effective contre l'impunité. Il apparaît donc que la collaboration souhaitée entre l'ARMP, qui est un organe sous tutelle de l'exécutif ; et la justice, pouvoir théoriquement séparé de l'exécutif, n'est pas encore effective. Or c'est ici le couloir de parachèvement de la réalité ou de l'impartialité des sanctions prononcées par une instance non juridictionnelle suspectée d'être le prolongement du bras exécutif.

## **B. Une politique judiciaire controversée**

La création en 2018 de la CRIET est un progrès dans la spécialisation des juridictions et des magistrats dans la lutte contre la corruption. La célérité de traitement des dossiers par la CRIET peut être une solution à la lenteur autrefois décourageante observée dans le traitement

des dossiers par les autres institutions judiciaires. Cela augure, en principe, d'un meilleur traitement des dossiers liés à la corruption autrefois dilués dans les autres affaires pénales. La CRIET semble donc jouer, dans l'imaginaire collectif, un rôle dissuasif sur les agents publics. Elle est perçue comme un outil illustrant la tolérance zéro qu'affiche le gouvernement dans le combat contre la corruption. Bien que la CRIET exprime une mesure de renforcement du système répressif contre la corruption, elle n'est pas totalement conforme aux recommandations du SNI qui ont préconisé d'introduire, dans les tribunaux de première instance (TPI), des parquets spécialisés en matière de corruption. En créant donc une Cour à compétence nationale, le gouvernement n'a pas permis d'améliorer l'accès géographique à la justice contre la corruption ni le traitement diligent des affaires de corruption comme on pouvait s'y attendre, s'il y avait plus de formations judiciaires spécialisées contre le phénomène. Alors que le meilleur moyen de parvenir à une justice efficace était la formation des hommes et des femmes et une réforme assurant la stabilité des magistrats dans une affectation et leur professionnalisation, bref la spécialisation des juges, on a choisi de réaliser une spécialisation des juridictions qui relève davantage de l'aménagement du territoire que de l'amélioration des compétences.

En outre, la juridiction créée est contestée pour plusieurs insuffisances dénoncées par les professionnels du droit et l'opinion publique. Parmi les insuffisances dénoncées, on peut noter le défaut du double degré de juridiction, la violation des droits de la défense, etc. Dans un arrêt rendu le 29 mars 2019, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a déclaré que les articles 12 et 19 de la loi ayant créé cette juridiction viole le principe du double degré de juridiction et le droit à l'égalité des parties.

La Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 19-055 du 31 Janvier 2019, a déclaré l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi portant création de la CRIET contraire à la constitution. Toutefois, dans sa décision, la haute juridiction tout en considérant, que d'une part, l'article 14 § ,5 du Pacte international relatif aux droits civil et politique dispose : « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité, conformément à la loi»; interprète qu'il faut en entendre, premièrement, qu'il est conféré par ce texte une faculté à toute personne de faire examiner sa cause par une juridiction supérieure, deuxièmement, que lorsque la législation nationale organise un tel recours ;.qu'il ne s'entend pas comme un devoir prescrit ou une obligation impérative imposée aux Etats parties d'instituer en toute matière le double degré de juridiction ; que quoique général, le principe du double degré de juridiction n'est ni fondamental ni absolu;

qu'il ne s'oppose pas; en matière répressive, à ce que la Haute Cour de Justice, juridiction compétente *rationae personae* pour connaître des infractions commises par le Président de la République ou les membres de son Gouvernement, statue en dernier ressort, et que la chambre de l'instruction à elle attachée apprécie les faits aux fins de rapport non susceptible de recours; que, d'autre part, le double degré de juridiction n'étant pas un principe constitutionnel, ne s'impose pas au législateur; qu'il n'y a donc pas la violation alléguée de la Constitution.

Mais dans sa sentence du jeudi 28 novembre 2019, la cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a enjoint le Bénin d'actualiser deux articles dans la loi portant création de la CRIET. En effet, pour la cour africaine des droits de l'homme, en disposant que les décisions de la CRIET ne sont pas susceptibles de recours, la loi portant création de la CRIET est en contradiction avec l'article 14 en son alinéa 5 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est en raison de ces dispositions que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples insiste sur la révision de la loi sur la CRIET afin de l'adapter aux normes et standards internationaux.

Faisant suite à ces recommandations, le gouvernement a adopté en sa session du conseil des ministres du mercredi 08 janvier 2020, le décret portant transmission à l'Assemblée nationale, du projet de loi modifiant et complétant la loi N°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi N°2018-13 du 02 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET). Le texte voté par l'Assemblée nationale vise ainsi à affiner, d'une part, l'énumération indicative des infractions relevant de la compétence de la CRIET et, d'autre part, à instaurer le double degré de juridiction de jugement. *Une chambre de jugement* et *une chambre des appels* verront donc le jour au sein de la CRIET après le vote de la modification de la loi sur l'organisation judiciaire en République du Bénin. Jusque-là, la CRIET statue en premier et dernier ressort. C'est déjà l'expression que la volonté politique pour l'amélioration du dispositif juridictionnel est bien affichée.

## **Section 2 : Les limites systémiques**

Les marchés publics sont une zone de prédilection de la corruption. De la passation à l'exécution des marchés, des risques de corruption sont multiples et protéiformes rendant ainsi presque impossible leur détection (**Paragraphe 1**) et compromet l'efficacité de la poursuite judiciaire (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Une détection presque impossible**

Il est évident qu'au regard des sommes en jeu et des envies que celles-ci peuvent susciter, les marchés publics restent un terrain fertile à la corruption (A). A côté de cette fertilité, la détection de l'infraction reste paralysée par la complexité de l'infraction elle-même (B).

#### **A. La fertilité des marchés publics à la corruption**

La corruption dans les marchés publics a des manifestations qui se déploient à plusieurs niveaux, à ce stade on peut synthétiser les grandes phases comme suit :

- lors de l'évaluation des besoins ;
- pendant la planification budgétaire ;
- à l'occasion de la méthode de sélection ;
- lors de l'exécution du marché public.

Même si les contrôles mis en place constituent des dispositifs de minimisation des risques, il faut admettre qu'ils ne sont pas imperméables à la corruption qui par ailleurs est une infraction bien complexe. Pour appréhender la fertilité des marchés publics à la corruption, il est utile de distinguer les manifestations de la corruption selon qu'ils se présentent :

##### **✓ *Au niveau de l'Évaluation des besoins:***

Les risques de corruption, à ce stade, sont liés à l'approbation de ce qui est inutile, de mauvaise qualité ou relève d'achats ou d'investissements surestimés. Ces actions visent à induire une demande pour favoriser une entreprise ou un individu. Malgré l'instauration d'un répertoire des prix, des évaluations fantaisistes pendant les travaux d'élaboration du budget ne sont pas exclues. Et aucun travail efficace ante à l'approbation ne permet de découvrir les surévaluations éventuelles des coûts budgétaires des besoins. Même s'il est fait obligation aux PRMP de s'assurer du respect du répertoire des prix dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés publics, il est difficile de détecter avant publication de ces plans les actes de surévaluations pouvant entraîner des prévarications budgétaires.

##### **✓ *Au niveau de la Planification du projet:***

Des études peuvent être inutiles de sorte que des nouvelles études réalisées constituent des copies conformes d'anciennes études, ainsi pour rémunérer des complices des agents publics. Mieux, les cabinets d'étude et de contrôles des travaux peuvent être en connivence avec les attributaires des marchés. Ce qui a un impact considérable aussi bien à la passation qu'à l'exécution des marchés.

✓ ***Au niveau de l'Elaboration du cahier des charges***

L'autorité contractante peut décider de raccourcir le délai de remise des offres, utiliser des critères de participation excessivement sélectifs, sous-estimer le montant du marché et inclure des possibilités « cachées », l'élargissement ultérieur du contrat à son seul profit. Toutes ces manipulations ont pour objectif de tromper la vigilance de certaines entreprises de sorte à les convaincre à s'auto disqualifier.

✓ ***Au niveau d'Evaluation des soumissions***

Cette étape demeure la plus exposée à la corruption. Une manipulation tout aussi fréquente des offres peut se traduire par l'ajout ou le retrait de pièces afin de favoriser ou défavoriser un concurrent, retards inexplicables entre le dépouillement des offres et la signature du contrat pour dégager le temps nécessaire à la négociation du pot-de-vin.

✓ ***Au niveau de l'Exécution***

La phase d'exécution du marché est souvent entachée par diverses dérives à la réglementation. Les plus courantes sont entre autres des prestations matérielles non réalisées ou mal faites, des surveillants et des contrôleurs complices de détournements, la possibilité de modifier la commande et enfin l'approbation « d'ordres de modifications » injustifiés, qui modifient ou augmentent le coût du contrat.

Tous ces risques constituent des limites endémiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics.

**B. La corruption : une infraction complexe**

En effet, en raison de son caractère occulte, il est souvent difficile d'établir et de mettre en évidence la corruption. La recherche des preuves est assez délicate, compte tenu de leur dissimulation habile et stratégique (fausses factures, intermédiaires multiples..). Le risque est donc de laisser impunis, des faits de corruption par manque de preuve. Afin d'éviter ce manque de répression, l'autorité judiciaire requalifie les faits de corruption en infraction voisine, plus facilement matérialisables tels que : l'abus de biens sociaux, le recel de biens sociaux, abus de fonction. Or ces infractions n'obéissent pas au même régime de sanctions. Par conséquent, leur sanction pécuniaire, et leur peine d'emprisonnement sont largement moins importantes que celle infligée en cas de corruption. Ainsi, les corrupteurs ou les corrompus (corruption passive), pourront estimer que « le jeu vaut la chandelle ». Il faudrait donc alléger les critères de qualification de l'infraction de corruption pour pouvoir plus facilement la réprimer. Cependant,

un tel allègement pourrait engendrer des accusations intempestives pour corruption et un encombrement des tribunaux ; ce qui n'est pas souhaitable.

### **Paragraphe 2 : Une poursuite judiciaire compromise**

La poursuite judiciaire des infractions de corruption dans les marchés publics reste compromise par les préjudices de l'immunité et du privilège de juridiction (A) et la difficulté de recouvrement des avoirs de la corruption (B).

#### **A. Une immunité et un privilège de juridiction favorables à l'impunité**

L'impunité se définit par l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations, ainsi que de leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées, y compris à réparer le préjudice subi par leurs victimes.<sup>28</sup> Cette impunité peut tirer sa source du régime des immunités accordées à certaines personnes. En effet, les immunités empêchent la mise en jeu de la responsabilité pénale et font ainsi obstacle à l'action publique. Elles peuvent être politiques ou diplomatiques, judiciaires ou familiales. Mais elles constituent des freins à la responsabilité pénale, quelles que soient la nature et la gravité du crime commis.

La CNUCC exige que chaque État partie prenne les mesures nécessaires pour établir ou maintenir un équilibre approprié entre toutes immunités ou tous privilèges de juridiction accordés à ses agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, et la possibilité, si nécessaire, de rechercher, de poursuivre et de juger effectivement les infractions de corruption.<sup>29</sup> Elle exige également que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner aux entités ou aux personnes qui ont subi un préjudice du fait d'un acte de corruption le droit d'engager une action en justice à l'encontre des responsables dudit préjudice en vue d'obtenir réparation.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Conseil économique et social, Protection et promotion des droits de l'homme – Impunité - Rapport de l'Experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher - Additif : Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité , E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005 ; voir aussi les principes initiaux sur l'impunité, Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, annexe II, 1997 (« Principes Joinet ») ; Les normes du CPT - Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond , CPT/Inf/E (2002) 1- Rev.2004, IX, La lutte contre l'impunité. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 14ème rapport général d'activités du CPT couvrant la période du 1er août 2003 au 31 juillet 2004, CPT/Inf (2004), 28, Strasbourg, 21 septembre 2004 (observant que : « [l]a crédibilité de la prohibition de la torture et d'autres formes de mauvais traitements est mise à mal chaque fois que des agents publics responsables de telles infractions ne sont pas tenus de répondre de leurs actes. », para. 25).

<sup>29</sup> CNUCC, art. 30 (2).

<sup>30</sup> *Ibid.* art. 35.

Les immunités visent à mettre les bénéficiaires à l'abri de toute pression ou intimidation dans le cadre de leurs mandats ou fonctions, cependant un mauvais usage et l'abus de ces droits peuvent constituer un obstacle légal qui pourrait entraver la lutte contre la corruption. Conjugué avec la présomption d'innocence, les droits d'immunité peuvent véritablement faire le lit au déni de justice et véhiculer l'impunité. Il demeure encore rare de voir un homme politique jugé et condamné pour des faits allégués de corruption. La propension des anciens ministres et directeurs généraux candidats aux élections législatives n'est pas anodine. Le parlement est perçu comme le « safe haven » qui assure l'impunité des grands corrompus. Autrement, c'est la stratégie de fuite en avant développée pour continuer dans leur délinquance à col blanc sous une plus luisante lune et danser sous les auspices du règne d'une impunité fortement érigée. A mesure que les valeurs découlant du principe d'égalité s'imposent dans l'univers de la justice, il devient inadmissible que les dirigeants soient purement et simplement soustraits au droit, ou que les victimes de leurs agissements ne puissent pas les traduire en justice. Il est à distinguer l'immunité de juridiction de l'immunité d'exécution. La tâche à laquelle doit s'atteler le ministère public s'avère donc délicate car, pour éviter qu'une victoire obtenue sur l'immunité de juridiction pénale se transforme en victoire à la Pyrrhus, les autorités pénales devront surmonter un autre obstacle de taille : celui que constitue l'existence d'une éventuelle immunité à l'égard des mesures de contrainte, inviolabilité ou immunité d'exécution.

L'immunité de juridiction empêche les poursuites judiciaires sans supprimer l'infraction, ce qui (sauf exceptions) laisse les complices ou coauteurs punissables et ne ferme pas la porte à un procès civil. De fait, l'immunité permet à une personne de commettre un crime ou un délit sans aucun risque. Cette mansuétude est justifiée par l'exigence de la protection d'intérêts considérés comme supérieurs à la justice du tout-venant. Pour les députés, il s'agit d'un privilège de procédure qui ne diminue en rien la responsabilité pénale de l'élu, mais qui interdit à la police de l'arrêter et de le mettre en garde à vue, ou à la justice de le placer en détention ou sous contrôle judiciaire. Une protection qui trouve ses limites en cas de crime ou de délit flagrant, ou dans l'hypothèse d'une condamnation définitive. Cette protection ne peut être levée que par l'Assemblée nationale. Compte tenu de la complexité procédurale pour lever l'immunité d'un député, il est bien aisé de comprendre qu'au Bénin le parlement pourrait être un nid de protection des délinquants à col blanc.

Quant aux membres du gouvernement qui commettent des crimes et délits dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont jugés par la Haute Cour de Justice. Ils bénéficient donc d'un privilège de juridiction, c'est-à-dire du droit d'être jugés, pour les infractions qui leur sont

reprochées, par une juridiction à laquelle la loi attribue exceptionnellement compétence. Cette juridiction est donc une juridiction d'exception, c'est-à-dire « une juridiction ne pouvant connaître que des affaires qui lui ont été spécialement attribuées par un texte. ». Au Bénin la juridiction d'exception qui est compétente pour la répression des infractions commises par le Chef de l'Etat et les membres du gouvernement est la Haute Cour de Justice.

Depuis son installation, elle est non opérationnelle et donc inefficace dans la pratique. Cette cour n'a jamais rendu une décision définitive de condamnation ou d'acquittement. Les conditions de sa saisine et sa composition montrent bien combien cette cour est hautement politique et impuissante à réussir sa mission dans le contexte socio politique et culturel du Bénin. Avant d'être jugé par la Haute Cour de Justice (HCJ), le Président de la République et les membres du gouvernement doivent d'abord faire l'objet de poursuite et de mise en accusation ; or suivant l'article 15.1 de la loi n°93-013 du 10 août 1993, portant loi organique de la Haute Cour de Justice, «la décision de poursuite du Président de la République et des membres du gouvernement est votée à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée Nationale ... ». Cette majorité qualifiée bien difficile à réunir constitue déjà un handicap sérieux à la poursuite des justiciables de la Haute Cour de Justice (HCJ). Si la décision de la poursuite est prise par l'Assemblée Nationale, elle aura seulement pour effet d'ouvrir l'étape de l'instruction du dossier qui est menée par la chambre d'accusation de la Cour d'Appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée nationale (cf. art. 15.2 de la loi organique n°93-013 du 10 août 1999 visée ci-dessus) ; il s'agit concrètement ici de la chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Cotonou qui, à la fin de la procédure de l'instruction, soumet un rapport à l'Assemblée Nationale qui décidera s'il y a lieu à mise en accusation (cf. l'art. 15.8 de la même loi organique susvisée).

En clair, bien que l'article 15.3 de la loi n°93-013 du 10 août 1999 dispose que « la procédure devant la chambre d'instruction de la Haute Cour de Justice est celle suivie devant la chambre d'accusation de la Cour d'Appel », la chambre d'accusation ne peut pas prendre un arrêt de mise en accusation qui devait normalement saisir directement la Haute Cour de Justice; mais elle soumet seulement un simple rapport à l'Assemblée Nationale, qui, elle n'étant pas une juridiction judiciaire, décidera quand même en lieu et place des juges professionnels plus qualifiés de la chambre d'accusation, s'il y a lieu à mise en accusation ou non.

Cela veut dire qu'en plus du travail technique, professionnel et indépendant des magistrats de la chambre d'accusation, qu'il faudra nécessairement une appréciation politique

de l'Assemblée Nationale, là où le rapport des forces politiques dictera finalement, s'il faut mettre en accusation ou non le Président de la République et les membres du gouvernement.

Cette lourdeur de la procédure de poursuite et de mise en accusation de ces responsables politiques laissées entre les mains de l'Assemblée Nationale et l'absence d'auto-saisine, voire de saisine d'office du Procureur général près la HCJ expliquent, en partie, la léthargie fonctionnelle et le manque d'opérationnalité de cette institution.

Il en résulte indiscutablement que la décision de mise en accusation est plus une décision politique que technique. C'est donc par une décision fondamentalement politique que la deuxième condition avant la saisine de la Haute Cour de Justice se réalise suivant l'article 16.1 de la loi précitée qui dispose que « la décision de mise en accusation du Président de la République et des membres du gouvernement est votée à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée Nationale ». C'est dire que cette deuxième étape avant la saisine de la Haute Cour de Justice constitue inexorablement une nouvelle étape de marchandage politique avant l'étape proprement dite de jugement. Mais mieux encore, outre les conditions de saisine de la Haute Cour de Justice qui lui confèrent une nature hautement politique, il y a la composition de la Haute Cour de Justice elle-même qui achève d'éclairer sur le fondement hautement politique de cette Cour : la Haute Cour de Justice.

En vertu de l'article 7 de la loi n°93-013 du 10 août 1999 « la Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle à l'exception de son Président, de six (06) députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême. D'abord, notons que le Président de la Cour Suprême est nommé par le Président de la République suivant l'article 133 de la Constitution du 11 décembre 1990. Devenu membre de la Haute Cour de Justice, il est humainement et politiquement redevable du Président de la République et / ou de ses Ministres selon le cas. Ensuite, sur les sept membres de la Cour Constitutionnelle, trois sont nommés pour le Président de la République selon l'article 115 de la Constitution du 11 décembre 1990 et à l'heure du jugement du Président, ils seront pour les mêmes raisons évoquées précédemment plus enclin à lui renvoyer l'ascenseur. Enfin, des six députés élus par l'Assemblée Nationale pour siéger à la Haute Cour de Justice, il y en a forcément qui sont de la sensibilité politique du Président mis en accusation.

En définitive donc, les membres de la Haute Cour de Justice sont en principe majoritairement favorable au Président mis en accusation surtout si celui-ci est toujours aux affaires. Mieux encore, les membres de la Haute Cour de Justice sont des hommes et des

femmes éminemment politiques, même s'ils y sont arrivés en fonction de leur qualification professionnelle. A la lumière des étapes sus indiquées à franchir avant d'envoyer le Président de la République et les membres du gouvernement devant la Haute Cour de Justice, on peut aisément constater que la procédure de poursuite, de mise en accusation et de jugement du Président de la République et des membres du gouvernement devant la Haute Cour de Justice est longue et semée d'obstacles et peut durer des années en raison des considérations aussi bien techniques, financières que politiques et même socio culturelles.

### **B. Une difficulté de recouvrement des avoirs de la corruption**

La véritable contrepartie d'une lutte efficace consiste à l'assurance de la réparation des dommages de la corruption. Cette réparation ne consiste pas uniquement à des sanctions pénales mais surtout à une législation renforcée sur le recouvrement des avoirs de la corruption. Par ailleurs, la loi anti-corruption prévoit à l'alinéa 5 de son article 109 que le quantum des amendes en cas d'atteinte aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics, ne saurait être inférieur au montant du marché et supérieur au double du montant du marché. Cette disposition semble plus aisée d'application que la celle de l'article 40 qui stipule qu'est puni d'un emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à un million (1 000 000) de francs, tout agent public qui aura directement ou indirectement sollicité ou agréé des offres ou promesses ou reçu des dons ou présents ou autres avantages indus pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à rémunération.

En réalité, la preuve des offres ou promesses agréées est d'une certaine complexité qu'il est bien difficile de connaître le montant de ces promesses ou offres si le corrompu et le corrupteur nourrissent une complexité imperméable. Il est donc plus favorable de quantifier le montant des amendes en relation avec le montant des marchés. S'il faut se réjouir de l'existence de cette disposition dans la loi anti-corruption, l'on ne saurait avoir le même sentiment quant au recouvrement de ces amendes pénales qui permettent de décourager la corruption et de réparer le préjudice subi. Généralement, seules les sanctions privatives de liberté sont exécutées. Les recouvrements d'amendes pénales en matière de corruption ou autres infractions connexes commises dans les marchés publics sont d'une problématique évidente.

En effet, un ouvrage de franchissement qui s'effondre en peu de temps est une perte économique pour un pays et peut occasionner des pertes en vies humaines. Les infrastructures routières qui nécessitent de vastes investissements financiers doivent pouvoir durer dans le temps nécessaire à leur amortissement. S'il arrive que pour des raisons de malfaçons, les travaux devraient être repris pendant la durée d'amortissement des infrastructures et ceci dans une proportion dépassant le taux de garantie de bonne fin d'exécution, il faudra identifier les responsabilités et rechercher si les procédures n'ont pas été caractérisées d'actes de corruption ou d'autres infractions connexes.

## **CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE**

La corruption a un effet négatif sur le fonctionnement des institutions démocratiques. Elle est une menace à la gouvernance et à la stabilité sociale et souvent des démocraties fragiles. Elle nuit à la légitimité du gouvernement et aux valeurs démocratiques et affaiblit l'État car elle mine sa crédibilité et fragilise la confiance des populations dans les institutions publiques. La lutte contre la corruption doit donc aller de pair avec le renforcement de l'état de droit et de la bonne gouvernance ainsi qu'avec l'établissement d'institutions solides qui, à leur tour, sont la base du développement humain. A l'analyse, il apert que la lutte contre la corruption doit être non seulement préventive (**Section 1**), mais aussi répressive (**Section 2**).

### **Section 1 : Le renforcement nécessaire à l'efficacité de la lutte préventive**

Il importe donc de renforcer l'autonomie des institutions de prévention pour leur efficacité institutionnelle (**Paragraphe 1**) et d'améliorer l'effectivité de la transparence dans les marchés publics (**Paragraphe 2**).

#### **Paragraphe 1 : L'efficacité institutionnelle attendue**

L'efficacité institutionnelle de la lutte contre la corruption dans les marchés publics dépend de la garantie de l'autonomie des institutions préventives (**A**) et la synergie d'action des différentes institutions préventives (**B**).

##### **A. La garantie de l'autonomie des institutions préventives**

Toutes les institutions préventives sont placées sous la tutelle de l'exécutif pendant qu'elles sont chargées de contrôler les actions du même exécutif. C'est le paradoxe de la lutte. Malgré ce grief porté aux institutions de prévention, le récent haut-commissariat à la prévention de la corruption en remplacement à l'ANLC est rattaché à la Présidence de la République. Les dirigeants de cette institution pour bénéficier de leur indépendance effective ne doivent pas être nommés par l'exécutif. Il serait préférable qu'ils dépendent du pouvoir d'une justice véritablement indépendante car la prévention est l'autre rempart de la répression des actes de corruption. A défaut, il faut établir un véritable couloir fonctionnel entre la justice et ces institutions de prévention pour permettre que les dossiers de corruption dans les marchés publics ayant fait l'objet de décisions par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics soient directement transmis aux instances judiciaires. C'est l'une des conditions pour instaurer la crainte de la répression systématique.

Aussi faut-il aménager les modalités de désignation des responsables de ces institutions pour l'effectivité de leur indépendance. Il faut reconnaître que les incompatibilités insérées dans

la nouvelle loi portant création du Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption sont à féliciter. Toutefois, il n'est d'aucune garantie que le Haut-commissaire soit nommé par le Président de la République.

La configuration actuelle du Comité de règlement des Différends de l'ARMP semble bien rassurante. On y dénombre personnalités d'une rigueur certaine dont le passé peut inspirer la crainte.

La dépendance budgétaire des organes de prévention reste par ailleurs la raison par excellence de leur assujettissement au bon vouloir de l'exécutif. Les institutions non juridictionnelles telles que l'ANLC, la DNCMP et l'ARMP ne sont pas financièrement indépendantes.

Pour une efficacité des actions de l'ANLC, il faut que la volonté politique soit suivie d'un engagement politique. Un engagement politique fort est donc nécessaire pour attribuer à l'ANLC les ressources humaines et financières dont elle a besoin. Un budget prévisible - ou une garantie de stabilité budgétaire, peut beaucoup aider à assurer l'efficacité de l'institution. Une autre mesure utile est de permettre aux membres de l'ANLC d'avoir droit à une part des produits des affaires de corruption qu'elle a étudié et résolue. Ceci traduirait une incitation à la recherche de la corruption dans les domaines fertiles de la corruption, et que la lutte contre la corruption ne souffre de la gangrène de la corruption de la lutte.

Quant aux commissions d'audit, le degré d'indépendance dont jouissent les auditeurs varie. Cependant, la validité et la fiabilité de l'audit exigent un certain degré d'autonomie. Généralement, les grands auditeurs du secteur public exigent et obtiennent un degré d'indépendance qui est à quasiment équivalent à celui des juges ou celui des agences nationales de lutte contre la corruption. A l'instar de ces institutions, les agences d'audit public sont, en dernier ressort, dépendantes de, et employées par l'Etat, ce qui les empêche d'être totalement indépendantes. Un haut degré d'autonomie est essentiel en ce qui concerne le mandat, la gouvernance, la budgétisation, le recrutement du personnel, la conduite d'enquêtes, l'objet de l'audit, la méthode adoptée et la diffusion de l'audit. Pour prévenir les abus, le personnel d'audit, comme les juges, devrait exiger l'irrévocabilité de leur mandat. Il faut également prévoir des garde-fous tels que, l'évaluation de leurs performances, la mise en place de procédures disciplinaires ainsi que d'autres mesures pour décourager la corruption. Les institutions nationales d'audit doivent par conséquent jouir d'un degré suffisant d'indépendance et de séparation, à la fois, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Un moyen d'y parvenir

est de les créer par voie constitutionnelle, rendant ainsi les modifications de leurs statuts impossibles sans amendement constitutionnel. D'un autre côté, la sélection des auditeurs impose qu'ils aient une connaissance suffisante du sujet comme condition pour effectuer des audits de passation des marchés ; si les auditeurs manquent de connaissances en matière de passation des marchés, ils sont régulièrement soutenus par des experts ou consultants en passation de marchés.

La meilleure barrière contre la corruption reste un parlement qui fonctionne bien. Celui-ci doit veiller à ce que la transparence et la responsabilité règnent à tous les niveaux. Il fait le lien entre le gouvernement et la société civile. Les parlementaires sont des courroies de transmission : ils doivent informer leur électorat sur les actions parlementaires et gouvernementales, dans un sens, et ils doivent faire remonter les demandes de citoyens, dans l'autre sens. Il serait donc judicieux que la commission des finances soit dirigée par un député de l'opposition et ait une relation privilégiée avec la Cour des Comptes.

### **B. La synergie d'action attendue des différentes institutions préventives**

Une collaboration entre les différents organismes aussi bien privés que publics, impliqués dans la lutte contre la corruption est très importante pour assurer l'efficacité de la lutte. La synergie d'action doit être un creuset de partage des informations relatives à l'état de la corruption dans les marchés publics. Le HCPC doit dans ses actions de créer ce cadre. L'initiative co-portée par l'ONG Social Watch et ALCRER est un modèle qui doit être imité par ce cadre pour parachever l'œuvre de chaque institution.

En effet, les nombreuses plaintes et dénonciations reçues et traitées sur les dossiers de corruption par l'ANLC, ainsi que celles relatives aux marchés publics traitées par l'ARMP n'ont abouti à aucune répression pénale. Au cours des cinq dernières années, l'ANLC a transmis quatorze (14) dénonciations au procureur dont un seul a été classé sans suite. Aucune information n'est disponible sur les treize (13) dossiers restants. Est-ce une incapacité de l'institution à traiter les plaintes et dénonciations aux fins de faciliter leurs fondements pour une opportunité de poursuite ou un partenariat mal exploité ?

Parallèlement à ce constat, Social Watch et ALCRER se sont illustrés ces derniers temps par l'efficacité de leurs actions de saisine des institutions judiciaires sur d'importants dossiers de corruptions. En 2018, ces deux structures ont saisi la CRIET pour connaître de cinq (05) dossiers de corruption. Au premier semestre de 2019, elles ont également saisi la CRIET pour connaître de quatre (04) dossiers de corruption. Au sein de ces dossiers se situent d'importants

dossiers ayant même conduit à des détentions préventives. Au total donc, sur ces quatre affaires documentées dans le premier semestre de 2019 deux ont été introduites aux autorités administratives et judiciaires et une affaire est en instance d'être introduite à la CRIET et à la Chambre des comptes. La totalité des affaires introduites dans le premier semestre de 2019 sont en instruction. Pour y arriver, les deux structures ont adopté une nouvelle approche. Il s'agit de la saisine des juridictions compétentes en se constituant partie civile. Cette nouvelle approche tire son essence de l'article 2 de la Loi 2012-15 portant Code de procédure pénale en République du Bénin qui dispose : « *L'action civile en réparation du dommage causé par un crime appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé directement par l'infraction etc ; les associations régulièrement déclarées, ayant pour objet statutaire explicite, la défense des intérêts collectifs de certaines catégories de victimes. Elles peuvent, si elles ont été agréées à cette fin, exercer des droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à leur intérêt collectif* ».

Pour l'atteinte des objectifs poursuivis à travers cette démarche, l'une des stratégies adoptées est la mise en place d'un collège de praticiens de droit, chevronnés et à la réputation établie sur la question de la lutte contre la corruption. Le Collège de juristes ayant des expériences éprouvées, est composé d'un magistrat, de deux avocats, d'un huissier de justice et d'un officier de police judiciaire ; tous recrutés par appels à candidatures sur la base de critères précis. La mission de ce collège, installé et opérationnel depuis novembre 2018, est de conseiller les deux organisations pour porter plainte en se constituant partie civile devant les tribunaux et faire le suivi des dossiers de corruption afin qu'ils ne se perdent dans les tiroirs, déjà replis de dossiers divers, de nos juridictions. En effet, cette initiative, si elle était imitée par l'ANLC, pourrait favoriser la lutte contre l'impunité de la corruption. Elle devrait même être la mission principale de l'ANLC car les missions de sensibilisations semblent révéler déjà leurs limites. Et pour éviter de proposer une nouvelle institution en charge de cette proposition de réforme, il paraît important de revoir la lettre de mission de l'ARMP en lui assignant ces tâches. Aussi ces deux organisations ont-elles décidé de contribuer à l'enracinement de la culture de la dénonciation des faits de corruption au sein des populations en offrant à tout citoyen un espace consacré aux dénonciations ; il s'agit d'une application appelée ANTICORR qui est déjà en ligne. Elles ont réalisé en collaboration avec la structure RABTECH, une plateforme de dénonciation des actes de corruption à travers laquelle chaque citoyen a la possibilité de mettre en lumière, à travers sa dénonciation, des actes et faits de corruption dans les tous les secteurs d'activités et sur toute l'étendue du territoire national. Cette initiative, qui reste à être

suffisamment vulgarisée, doit être reprise par le cadre de partenariat proposé pour susciter la dissuasion nécessaire à la transparence dans les marchés publics.

Les statistiques révèlent que l'ARMP connaît de nombreuses saisines dans les procédures de passation des marchés. Nombreuses de ces saisines, à l'instruction du Conseil de Régulation, aboutissent à des sanctions disciplinaires et même des décisions d'exclusions des auteurs impliqués de la chaîne de passation des marchés publics. Si le foisonnement des sanctions disciplinaires des acteurs impliqués ainsi que le rallongement de la liste rouges des entreprises sont une expression de recherche de la transparence dans les marchés publics, l'inexistence de poursuites judiciaires en est la véritable paralysie. Cette situation ne semble pas donner la garantie suffisante pour une lutte effective contre la corruption dans les marchés publics. C'est sûrement pour répondre à cette faiblesse que le Procureur de la CRIET a adressé une note circulaire à l'ARMP pour l'inviter à lui donner communication des dossiers à suspicion de corruption. La CRIET est allée plus loin dans une autre note circulaire en invitant les acteurs de la chaîne de passation au respect strict des délais des procédures de passation. Elle se déclare compétente des affaires de non-respect des délais de procédure tout en leur conférant un caractère pénal. C'est l'expression forte du positionnement institutionnel de la CRIET dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics. Même si ces notes circulaires n'ont pas connu des suites de réactions de la part des destinataires, c'est déjà une alerte sur les prédispositions de l'institution à lutter efficacement contre l'impunité en matière de la corruption dans les marchés publics. Il faut donc un partenariat fort et efficace entre les différents acteurs qui travaillent à la lutte contre la corruption dans les marchés publics.

### **Paragraphe 2 : L'effectivité de la transparence**

Il est inévitable d'évoquer les marchés publics sans faire mention de transparence. Que ce soit lors du lancement des appels à candidature, [http://www.marchespublicspme.com/apres-la-reponse/l-attribution-dans-les-marches-publics/actualites/2019/01/29/marches-publics-roles-de-la-commission-d-appel-d-offres\\_14291.html](http://www.marchespublicspme.com/apres-la-reponse/l-attribution-dans-les-marches-publics/actualites/2019/01/29/marches-publics-roles-de-la-commission-d-appel-d-offres_14291.html) de la procédure d'attribution ou de sélection, c'est une valeur qui apparaît en filigrane. Si cette notion revient avec autant d'insistance, c'est parce qu'elle est l'une des valeurs fondamentales des marchés publics. Son effectivité se réalise à travers le système d'information adopté pour la publicité des différents documents de passation (A) mais ne se limite pas exclusivement à la phase de passation des marchés. Au-delà de cette phase, il lui faut garantir toute son intégralité à toutes les étapes du marché (B)

### **A. La transparence par le système d'information**

Le principe de transparence est un élément central d'un système de passation des marchés publics efficient et effectif. En vue d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des fonds publics, les marchés publics doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, et de transparence des procédures. La transparence trouve aussi son effectivité à travers la publication des informations et documents relatifs aux marchés publics, tels que le cadre réglementaire, les informations sur les procédures d'appels d'offres et les marchés (passés et à venir), les flux financiers et les budgets des différentes entités. Il s'agit donc d'adapter les moyens de communication et l'information aux différents utilisateurs et parties prenantes.

En plus d'un portail centralisé et des bulletins officiels, les entités publiques doivent publier des informations sur leurs activités dans le domaine des marchés publics sur leur site web. Ceci est un moyen supplémentaire permettant aux opérateurs économiques d'accéder aux opportunités d'achat de l'entité publique, en particulier pour les opportunités en dessous des seuils d'appel d'offres et les procédures de sollicitation de prix.

Au Bénin, le cadre réglementaire prévoit la publication d'informations relatives aux marchés publics sur le portail des marchés publics (SIGMAP). Pour renforcer cette réglementation, il devrait être fait obligation aux entités publiques de disposer de leur propre site web sur lesquels doivent être diffusées toutes informations relatives aux différents marchés passés. Ceci pourrait être facilité par la création d'une interface entre les sites des différentes entités et le portail électronique des marchés publics. A côté de ces modes de renforcement de l'accès à l'information, il faut travailler progressivement à l'adoption d'un système de passation électronique des marchés publics (*e-procurement*) par remplacement ou redéfinition des procédures sur support papier grâce à l'intégration de technologies de l'information et des communications.

En termes de gouvernance, les procédures dématérialisées permettent un meilleur contrôle et examen de la gestion des dépenses publiques par différentes parties prenantes, y compris la société civile. Ceci permet d'améliorer la reddition des comptes, la gestion des dépenses publiques et donc la confiance des citoyens. En termes d'efficacité, l'e-procurement permet l'amélioration de la concurrence, la standardisation et la rationalisation des procédures, ce qui diminue les coûts administratifs et les délais pour les entités publiques comme pour les opérateurs économiques, permettant ainsi d'obtenir une diminution importante des prix.

En termes d'équipements informatiques et de télécommunication, les autorités publiques doivent s'assurer que toutes les administrations sont dotées d'ordinateurs et d'un accès internet. Par ailleurs, la capacité des agents en charge des marchés publics mérite d'être améliorée par la prise en compte des aspects de dématérialisation au cours des séances de renforcement.

Des compétences insuffisantes en matière de technologie de l'information des opérateurs économiques peuvent constituer un principal obstacle à l'utilisation des portails électroniques de marchés publics. Il s'agit de l'obstacle le plus fréquemment cité, avant même la difficulté de comprendre les procédures ou les difficultés causées par des logiciels ou interfaces propriétaires.

Il faudrait donc adopter une approche progressive d'implémentation du système de passation électronique des marchés publics indiquant des dates précises d'obligation d'utilisation du système électronique par fonctionnalités et typologies d'entreprise le cas échéant. La passation électronique de marchés publics désigne une forme de passation de marchés dans laquelle toutes les procédures effectuées sur support papier sont remplacées ou redéfinies grâce à l'intégration de technologies numériques. Il va donc falloir rechercher, dans le domaine de la passation électronique de marchés publics, les outils les plus récents qui soient modulaires, flexibles, adaptables à différentes échelles et sûrs afin d'assurer la continuité, la confidentialité et l'intégrité de l'activité, de garantir un traitement équitable, et de protéger les données sensibles, tout en mettant en place les capacités et les fonctions fondamentales pour l'innovation des entreprises. Les outils de la passation électronique de marchés publics devraient être faciles à utiliser, adaptés à leur objet et cohérents d'une entité publique à l'autre, dans la mesure du possible ; des systèmes trop compliqués pourraient engendrer des risques et des difficultés en termes de mise en œuvre pour les nouveaux entrants ou les petites et moyennes entreprises.

### **B. La garantie d'une transparence intégrale**

En effet, les pays font plus d'efforts de transparence durant les phases de passation, mais les risques de mauvaise gestion, d'inefficacité ou d'atteinte à l'intégrité existent tout autant lors de la phase de gestion contractuelle. Par exemple, les différentes parties prenantes n'ont aucun moyen de savoir si un contrat a fait l'objet d'un avenant ou si un marché a été réalisé dans les délais et budget prévus. C'est le cas également des rapports des organes d'audit et de contrôle. En effet, les rapports de l'Inspection générale des finances (IGF) et de la Cour des comptes, qui

contiennent un volet marchés publics, ne sont pas disponibles en ligne, ce qui n'est pas considéré comme une bonne pratique internationale.

Aussi, les contrôles a posteriori sont-ils plus difficiles à conduire lorsque les agents publics sont peu habitués à rendre compte de leur activité. Il faut garantir un audit systématique et imprévisible à toutes les procédures nécessitant des contrôles a posteriori pour éviter des dissimulations des preuves d'entorses à la transparence.

En dehors des outils de la transparence, il faut mettre en place des programmes de formation en matière d'intégrité à destination des agents publics et privés chargés de la passation de marchés, afin de les sensibiliser aux risques pour l'intégrité tels que la corruption, la fraude, la collusion et la discrimination, de développer les connaissances sur les moyens permettant de combattre ces risques, et de favoriser une culture d'intégrité afin de prévenir la corruption.

Par ailleurs, il faut faire appel à la concurrence et limiter le recours aux exceptions. Les procédures concurrentielles devraient constituer la norme, afin que la passation de marchés publics soit au service des gains d'efficience, de la lutte contre la corruption, de l'obtention de tarifs justes et raisonnables et de la concurrence. Au cas où des circonstances exceptionnelles justifieraient des limites à l'appel à la concurrence et la sollicitation d'une source unique, ces exceptions devraient être limitées, *prédéfinies* et dûment justifiées, et elles devraient faire l'objet d'une surveillance adaptée qui tiendrait compte du risque accru de corruption, y compris de la part de fournisseurs étrangers. Cependant à l'aune de la nouvelle réforme du code des marchés publics au Bénin, les exceptions ne sont plus prédéfinies. Le conseil des ministres devient l'organe d'autorisation des exceptions et des dérogations.

## **Section 2 : Les exigences pour une efficacité de la lutte répressive**

Fortement tributaire de ses conséquences sociales, la corruption est favorisée dans notre pays par l'impunité de ses auteurs. Pour parachever l'œuvre des chaînes primaires de la lutte contre la corruption dans les marchés publics, il faut donc en amont, une répression bien dissuasive des cas de corruption qui se révèlent. Cette condition nécessite de consolider le pacte contre la politisation de la justice (**Paragraphe 1**) d'une part et de travailler au renforcement nécessaire à l'efficacité de la justice (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Le pacte contre la politisation de la justice**

La politisation est l'une des plaies de la justice ne serait-ce que parce qu'il est facile de lui imputer tout ce qu'on ne comprend pas dans le fonctionnement de la justice ou qui dérange et déplaît.<sup>31</sup>. Les actes d'intrusion ou d'immixtion de l'exécutif dans le pouvoir judiciaire sont perceptibles dans le dispositif répressif. Le pacte contre la politisation de la justice se réalisera par le réaménagement du dispositif répressif (**A**) et du conseil supérieur de la magistrature (**B**).

#### **A. Le dispositif répressif souhaité**

Pour une efficacité de la lutte contre la corruption en général, et particulièrement dans les marchés publics, il faut un renforcement de l'aménagement ou la réforme des juridictions d'exception de nature politique. Ce réaménagement doit s'accompagner de la réforme des privilèges et immunités accordées à certaines classes de dirigeants. Pour une justice impartiale, il faut que tout le monde soit soumis aux mêmes organes juridictionnels. Il est donc souhaitable de limiter les privilèges de juridictions en rendant compétentes les juridictions de droit commun pour le jugement des anciens ministres et directeurs généraux des sociétés d'Etat. En d'autres termes, il faut supprimer la Haute Cour de justice ou dépolitiser sa composition, sa saisine, l'instruction des dossiers qui sont désormais confiée à des hauts magistrats et non plus à des acteurs politiques.

Pour que les sanctions soient le résultat d'une application impartiale de la loi et non pas comme une utilisation d'un pouvoir arbitraire à des fins politiques, ces institutions doivent opérer de manière indépendante des pouvoirs politiques.

Pour éviter que la justice ne soit une caisse de résonance de la volonté de l'exécutif, il faut que la nomination et l'affectation des juges soient effectuées par un Conseil Supérieur de la Magistrature exempt des diktats du pouvoir exécutif. L'exécutif, à travers le garde des sceaux, peut représenter l'instance de recours contre les nominations et affectations arbitraires.

S'il faut se réjouir de la création récente de la cour des comptes, la configuration du conseil supérieur des comptes reste un effort à parfaire. Il faut que cet organe soit indépendant du pouvoir politique et soit le gage réel de l'intégrité et du professionnalisme des juges de cette cour. En effet, si la Cour des Comptes reste l'expression de la volonté affichée du pouvoir politique de se faire contrôler la gestion, il faut qu'elle ne soit pas l'accessoire de l'exécutif. Pour une sincérité de cette réforme et pour qu'elle ne soit pas juste un contentement formaliste

---

<sup>31</sup>Gil Mihaely, « La politisation est l'une des plaies de la justice » 10 juin 2016 ; <https://www.causeur.fr/> , consulté le 20/02/2020 à 18h35

des exigences faites par des différentes institutions, il faut encore plus que sa création. Dans ce cadre, il faut qu'elle soit réellement indépendante et autonome de l'exécutif aussi bien dans sa composition, son fonctionnement que celui du Conseil Supérieur des Comptes. Il faut donc des Conseils Supérieurs de la Magistrature et des Comptes, bien professionnels et épargnés des désignations invasives de l'exécutif.

Par ailleurs, l'existence de la Haute Cour de Justice ainsi que sa procédure de saisine sont l'expression forte de la politisation de la justice. En effet, depuis sa création, la Haute Cour de Justice n'a pu justifier de son existence. Il n'en devrait pas être autrement compte tenu de sa complexité politique de saisine, d'instruction et de jugement. Les auteurs de grands crimes économiques sont donc sans inquiétude car ils savent qu'ils ne pourront être aisément appréhendés pour les actes de leurs forfaitures. La lutte contre la corruption dans les marchés publics se limite simplement à une lutte primaire. L'existence de cette cour ne traduit-elle pas la corruption de la lutte contre la grande corruption ? Il n'est d'ailleurs pas anodin de voir de potentiels présumés auteurs d'actes de corruption ou de mauvaises gestions, s'empresse d'être candidats aux élections législatives aux fins de profiter de l'immunité parlementaire pour s'épargner d'éventuelles poursuites. L'immunité parlementaire est donc devenue l'autre pull-over pour s'assurer une quiétude après les forfaits commis dans la gestion peu orthodoxe de ces derniers.

Parallèlement, la justice politique est de plus en plus controversée. Elle perd en crédibilité et les décisions qu'elle rend, suspectées d'être le fruit de calculs politiques, sont sans réelle légitimité. Ce facteur se conjugue avec la volonté d'autonomisation de la magistrature. La professionnalisation de la justice, consacrée par la création de l'École nationale de la magistrature, a permis aux juges d'acquérir une légitimité propre. Recrutés à l'issue d'un concours très sélectif, ils acquièrent une compétence juridique incontestable et un statut fondé sur les valeurs de neutralité et d'impartialité par lesquelles le champ judiciaire s'oppose radicalement au champ politique.<sup>32</sup> L'édification de cette frontière disqualifie la justice politique en ce qu'elle ne peut satisfaire aux exigences minimales de cette justice.

### **B. Le Conseil Supérieur de la Magistrature attendu**

Des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il semble que c'est le pouvoir judiciaire qui continue de subir plus de pressions que les deux premiers. Montesquieu lui-même aurait pu affirmer la nullité du pouvoir judiciaire dans sa thèse de la séparation des pouvoirs

---

<sup>32</sup> F. A. Hayek, « Droit, législation et liberté », *op. cit.*, p. 4.

avant de reconnaître plus tard sa distinction de l'exécutif et du législatif. Or, l'importance du pouvoir judiciaire n'est plus à démontrer dans les Etats. Le juge des Etats africains sortis de la nuit des dictatures bien que réhabilité par des mutations démocratiques des années 1990 reste toujours un personnage soumis, dominé plus par la politique que le droit.<sup>33</sup>

Une manifestation remarquable de cette intrusion est le caractère de la nomination des juges ou de leur affectation. L'exécutif peut aisément se targuer d'une nomination ou une affectation pour dessaisir le juge d'un dossier dont il se sentirait impliqué. Ce faisant, l'exécutif corrompt la corruption qu'il entend combattre en sapant les bases des acteurs potentiels de la lutte que sont les juges, y compris le juge administratif. Dans ces conditions, ces juridictions se trouvent fragilisées et l'efficacité de la lutte contre la corruption est réduite.<sup>34</sup>

Par-dessus tout, c'est la prééminence du Parquet qui illustre la partielle dépendance du Judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. En effet, le Code de Procédure Pénale donne au Procureur de la République la maîtrise du procès, à partir du stade de l'enquête de police jusqu'à celui de l'exécution des peines. Ainsi le Parquet décide de poursuivre les infractions ou de les classer sans suite ; de choisir la date d'audience ; et de faire citer les parties.<sup>35</sup> Ces dispositions semblent bien faire craindre une intrusion indirecte de l'exécutif dans le cours judiciaire des dossiers. De plus, à certains stades de la procédure, la décision du juge du siège n'emporte aucune conséquence, si elle n'est avalisée par le Procureur. La mise en exécution des sanctions judiciaires revient aussi parquet. L'exercice d'un pouvoir hiérarchique de l'Exécutif sur les membres du Parquet <sup>36</sup>reste l'expression forte de la dépendance de la justice.

Au Bénin, la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire se pose surtout avec le rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature dans la gestion de la carrière des magistrats et les fonctions assignées à cette institution, sa composition<sup>37</sup>. La mission centrale du Conseil Supérieur de la Magistrature est d'assister le Président de la République en tant qu'autorité de

---

<sup>33</sup> **ADELOUI (A-J)**, « Le juge, le droit et la politique au Bénin », in *revue Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, Vol 4, 2017, pp.440-446

<sup>34</sup> **AKEREKORO (H.)**, « L'aménagement de la lutte contre la corruption dans les nouvelles législations africaines », disponible sur [www.cedep.uac.com](http://www.cedep.uac.com), consulté le 16 avril 2019 à 6h 16.

<sup>35</sup> Irène Hors, « Les difficultés de la lutte contre la corruption : l'expérience de quatre pays en développement », In : *Tiers-Monde*, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation. pp. 143-163 ;

<sup>36</sup> **Baï Irène Aimée KOOVI**, « Les mécanismes de garantie de l'indépendance judiciaire au Bénin et les enjeux de réforme », *consulté sur Google ce 09/03/2020 à 16h19*. Ce principe pose la règle de l'opportunité des poursuites. Ainsi, le Procureur de la République, à qui revient l'exercice de l'action publique, a toujours la possibilité soit d'engager des poursuites, soit d'opérer un « classement sans suite », c'est-à-dire de ne pas poursuivre devant les tribunaux, l'auteur d'une infraction à la loi pénale, même si cette infraction paraît établie. Il est subordonné hiérarchiquement au Procureur général près la Cour d'appel qui peut toujours lui donner des instructions pour que des poursuites soient engagées. L'opinion publique ne comprend pas toujours cette possibilité laissée au ministre de la justice de donner des instructions à un magistrat, notamment lorsque des personnalités politiques sont mêlées à des affaires révélées au grand public par les médias.

<sup>37</sup> **Baï Irène Aimée KOOVI**, « Les mécanismes de garantie de l'indépendance judiciaire au Bénin et les enjeux de réforme »

nomination et garant de l'indépendance des magistrats<sup>38</sup>. Il faut noter que dans le droit positif des États africains, le Conseil n'est pas en charge de la gestion du corps judiciaire qui est dévolue aux services du ministère de la Justice. Il a pour objectifs de satisfaire aux exigences de bon fonctionnement de l'institution judiciaire et donc de répondre aux attentes du justiciable tout en prenant en compte les légitimes aspirations personnelles des magistrats en termes d'indépendance et de carrière. Cette ambition du CSM qui, n'est du reste pas facile à réaliser, justifie son concours au processus de nomination des magistrats que l'exercice d'une fonction consultative corrélative à la fonction de juger.

Pour le Professeur Georges Burdeau, « *l'institution du Conseil supérieur de la magistrature répond à l'intention de retirer au ministère de la Justice, une maîtrise exclusive sur les "mouvements" dans la carrière des magistrats* »<sup>39</sup>. C'est donc dans cette perspective que le CSM exerce une autorité préalable et plus exactement une compétence liée à celle du Président de la République dans le déploiement de ses prérogatives de nomination aux emplois civils et militaires. En matière de nomination des magistrats, le Conseil joue alors un rôle de veille à l'indépendance des magistrats et de bouclier contre les nominations arbitraires. Le pouvoir de nomination du président de la République suggère qu'il détient en la matière une compétence liée au CSM pour la nomination des hauts magistrats et d'une plénitude de compétence pour la nomination des autres. La compétence liée est une atténuation au principe de la légalité. La notion de compétence liée s'oppose en même temps qu'elle la complète à celle du pouvoir discrétionnaire<sup>40</sup>. Le pouvoir discrétionnaire a-t-on dit, « *n'est pas susceptible de plus ou moins, il est ou il n'est pas* »<sup>41</sup>. L'affirmation est exacte, en ce sens que, lorsqu'un pouvoir est discrétionnaire, il n'est pas susceptible de limites, au contraire d'une compétence qui peut être étroitement liée. En clair, il y a compétence liée lorsque se trouvant en présence de telle ou telle circonstance, l'autorité administrative est tenue de prendre telle ou telle décision. C'est cette situation qui prévaut pour le Président de la République pour ce qui est de son pouvoir de nomination des juges. L'intervention du Conseil, dans les nominations représente, de loin, sa principale activité<sup>42</sup>. Pour bien remplir sa tâche, le Conseil Supérieur de la Magistrature dispose d'ailleurs du dossier personnel du magistrat, établi par les supérieurs hiérarchiques. En cette

---

<sup>38</sup> « Autant proclamer que le loup est le garant de la sécurité de la bergerie ». Carcassonne cité par Pierre Lyon-CAEN, « La police judiciaire est-elle réellement soumise à l'autorité judiciaire ? », in *L'exigence de justice*, Mélanges en l'honneur de Robert Badinter, Dalloz, p. 567.

<sup>39</sup> BURDEAU G., « Droit constitutionnel et institutions politiques », LGDJ, 10<sup>ème</sup> ed. 1963, p. 570.

<sup>40</sup> DJOGBENOU J., *Bénin*, « le secteur de la justice et l'État de droit », une étude d'AFRIMAP et de l'open society initiative for West Africa, 2010, p. 53.

<sup>41</sup> Voir A. de LAUBADERE, J-C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, « Traité de droit administratif », 11e éd., LGDJ, Paris, p. 539.

<sup>42</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., « Conseil supérieur de la magistrature » in *Dictionnaire de la justice*, op.cit. p. 218.

matière, les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature varient selon les grades. Pour les nominations aux hautes fonctions judiciaires, c'est le Président de la Cour suprême qui soumet les propositions de nomination au Président de la République après avis conforme du CSM alors que pour les autres nominations, le Conseil donne son avis conforme sur les propositions du garde des Sceaux. Par ailleurs, s'agissant de la nomination aux hautes fonctions judiciaires, les dispositions de l'article 15 al.2 de la loi organique portant Conseil Supérieur de la Magistrature au Bénin prévoient que : « *les présidents de chambre et les conseillers de la Cour suprême sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant quinze (15) ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres, par le Président de la République sur proposition du Président de la Cour suprême et après avis conforme du Conseil supérieur de la Magistrature* ». En d'autres termes, la proposition du président de la Cour suprême à ces hautes fonctions judiciaires doit rencontrer l'assentiment du Conseil avant d'être soumis à l'approbation du Président de la République. La loi portant Conseil Supérieur de la Magistrature au Bénin, bien qu'ayant enserré la nomination des magistrats aux hautes fonctions judiciaires dans un formalisme précis, reste muette sur la procédure à suivre par les candidats à cette fin. Concrètement, à l'issue d'une déclaration de candidature induite par les termes du principe de l'inamovibilité, le Conseil procède à l'audition des intéressés aux emplois respectifs. Ceux-ci ont ainsi l'occasion d'exposer leurs projets pour l'exercice des fonctions auxquelles ils aspirent<sup>43</sup>. L'affectation des magistrats du siège qui sont inamovibles, ne peut intervenir qu'avec leur consentement et ils communiquent leurs desiderata au Président de la Cour suprême qui établit pour chaque poste à pourvoir la liste des candidats. Après étude des dossiers, le rapporteur désigné par le Président, présente un rapport. À l'issue du délibéré où chaque membre opine, un vote à bulletin secret intervient, à l'issue duquel les propositions sont formalisées. On peut avancer l'idée qu'une ligne de partage est susceptible de séparer aussi bien les « membres magistrats » que les « membres extérieurs », ce qui réduit à peu de choses l'accusation de corporatisme. Les propositions du Président de la Cour peuvent ne pas recevoir l'avis conforme du Conseil. Dans ce cas, l'avis est dit non conforme. Un avis non conforme peut être motivé par le caractère arbitraire d'une promotion, eu égard à l'ancienneté et/ou à la qualité du dossier des autres candidats. Un avis non conforme peut aussi se fonder sur l'avis non manifeste du candidat retenu à la fonction proposée. Quant à la nomination aux autres postes,

---

<sup>43</sup> MAGIN G., Commentaire de l'article 65 de la Constitution française, in La constitution de la République française, analyses et commentaires, *op. cit.*, p. 1539.

les nouveaux magistrats sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux et avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

En fonction des sièges disponibles, ils sont envoyés indifféremment au siège ou au parquet. Les auditeurs de justice choisissent leur affectation suivant leur rang de classement à l'examen de sortie. La liste des propositions est soumise au Conseil Supérieur de la Magistrature qui pourrait émettre un avis défavorable à certaines affectations. Il est vrai que le conseil ne décide pas des nominations. Mais, il est des avis qui, lorsqu'ils sont fortement motivés, prennent la valeur de contre-propositions et dont l'efficacité peut être décisive. S'il advenait que le Conseil Supérieur ne fût pas matériellement en mesure de formuler un avis, rien ne l'empêcherait de « réagir contre les conditions insolites dans lesquelles il se trouverait placé. Lors de la proposition à la nomination plusieurs notions d'inégale importance sont prises en compte par le CSM. Il s'agit notamment de la mobilité géographique et fonctionnelle, de l'ancienneté dans le cas de candidats de valeur égale, et du profil du poste à pourvoir. Il est à noter que lors de leur première nomination dans la magistrature, les auditeurs de justice subissent plus qu'ils ne choisissent.

Lorsqu'on observe en effet l'influence du Conseil supérieur de la magistrature sur la nomination des magistrats, l'on réalise une protection dichotomique au niveau de la garantie d'indépendance de ces magistrats et du rôle de bouclier<sup>44</sup> que doit incarner le Conseil dans l'éviction d'éventuelles nominations irrégulières par le Président de la République<sup>45</sup>. Ainsi les magistrats du parquet sont nommés par le Président de la République<sup>46</sup> sur avis simple du Conseil supérieur alors que leurs collègues du siège sont nommés sur avis conforme du même conseil<sup>47</sup>. D'abord au regard de la dynamique de l'unité de corps judiciaire, qui permet notamment à un juge de changer de qualité en migrant au parquet. Ensuite, ce manque d'alignement statutaire soulève des difficultés non seulement à l'analyse des exigences européennes, mais, tout simplement, au regard des exigences constitutionnelles : si l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle et se compose du siège et du parquet, il faut, en toute logique, que siège et parquet soient nommés de la même manière et d'une manière qui garantit également au siège et au parquet leur indépendance à l'égard de tous les pouvoirs.

---

<sup>44</sup> **TURCEY V.**, « Vers un nouveau pouvoir judiciaire ? », *LPA*, n° 100, 20 août 1997, p. 3 s.

<sup>45</sup> **AIVO F. J.**, « Le Président de la République en Afrique noire francophone », *Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Thèse, Université Jean-Moulin, Lyon3, 2006, p. 25.

<sup>46</sup> Le Président de la République dans le constitutionnalisme africain est comparable à un empire. Or selon le mot de Ignacio Ramonet, « Vassalité », in *Le monde diplomatique*, archives 2002, « Un empire n'a pas d'alliés, il n'a que des vassaux ». C'est alors une grande illusion de faire d'un tel « empire », le garant de l'indépendance de ce qui devrait être un contre-pouvoir.

<sup>47</sup> **MBONGO P.**, « Justice et politique : nouvelles réflexions sur le statut du Parquet », *Gaz. Pal.* 19-21 déc. 2004, p. 2-6. Du même auteur, « L'originalité statutaire des magistrats du Parquet et la Constitution », *Pouvoirs* 2005/4 (n° 115), p. 167.

Au total, le Conseil supérieur de la magistrature en veillant contre l'opacité, le manque de lisibilité et l'approximation dans les choix pour les nominations joue un rôle de rempart contre toute tentative d'érosion de l'indépendance du pouvoir judiciaire par des nominations arbitraires<sup>48</sup>. Mais c'est davantage la maîtrise qu'il a dans le processus de gestion des carrières conjuguée à celle de la garantie déontologique<sup>49</sup> qui cristallise sa figure de bouclier.

Pour un Conseil Supérieur indépendant, il est nécessaire de sortir ou réduire les représentants de l'exécutif du conseil supérieur de la magistrature et du conseil supérieur des comptes. De façon claire, il faut sortir l'Exécutif de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature et laisser la gestion des carrières et la discipline des magistrats entre les mains de leurs pairs.

## **Paragraphe 2 : Le renforcement à l'efficacité de la justice**

L'efficacité de la justice dépend de plusieurs facteurs. Entre autres, se retrouvent en bonne place les facteurs de formation ou de spécialisation des juges, les délais de traitement des dossiers, la pro activité des acteurs de la justice, l'impartialité des sanctions, le taux annuel de condamnation ou d'acquittement. Pour y parvenir, la maison justice nécessite un toilettage organisationnel (A) et fonctionnel (B).

### **A. Une efficacité organisationnelle**

A côté de la création de la CRIET qui est une juridiction spécialisée en matière des infractions économiques, il est nécessaire de disposer d'une professionnalisation des juges pour leur permettre de maîtriser à fond la matière du procès. Si la professionnalisation de juridiction au détriment de la spécialisation des juges a pour avantages d'éviter les fréquents revirements jurisprudentiels, elle n'est pas sans impact sur la qualité du contenu des décisions rendues. Il est vrai que le recours aux experts peut éclairer la lanterne du juge, mais cette sollicitation dans une matière qui devient abondante en infractions risque d'impacter le coût de la justice. Toutefois, il faut renforcer en permanence la formation des magistrats dans les techniques et stratégies de lutte contre la corruption.

Il faut encadrer également les procédures de traitement des dossiers de corruption dans les marchés publics dans des délais bien courts ou en procédure d'urgence, aux fins de respecter l'exigence de célérité, et pour ne pas laisser le dilatoire décourager toute action de poursuite.

---

<sup>48</sup> « Le conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les États francophones d'Afrique », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 4, n°4, 2018, pp. 715-733.

<sup>49</sup> HURARD J-J., *La déontologie du magistrat*, Dalloz, 3e éd., 2014, p. 145 s.

Les délais de traitement des dossiers de corruption dans les juridictions ordinaires sont très longs. Même les dossiers introduits par l'ANLC n'ont pu avoir une suite. Ce qui laisse croire qu'il n'y a aucune collaboration entre les institutions juridictionnelles et non juridictionnelles. Il faut une obligation périodique aux Procureurs de transmettre des rapports aux agences anti-corruption sur l'évolution des dossiers de plaintes et dénonciations qui leur ont été transmis. Au-delà d'un rapport, il faut un creuset d'échange et de partage d'expérience pour permettre l'amélioration de l'efficacité des deux institutions. Il faut aussi rendre responsables devant les organes de discipline et devant la justice les magistrats qui outrepassent lesdits délais sans justification sérieuse vérifiée par le Conseil supérieur de la magistrature.

Ce qui semble perplexe, c'est le silence de la justice sur les grands dossiers de corruption qui défraient la chronique des journaux et des dénonciations. Le procureur doit avoir une obligation de priorité de poursuite et d'enquête pour ces types de dossiers. Aussi devra-t-il lui être conférée la compétence de s'auto saisir de tout dossier de corruption décelée par les commissions d'inspection sans attendre sa saisine par l'exécutif. Pour une efficacité des institutions de prévention, il faut que le procureur prenne périodiquement la coordination et concertation des activités de lutte contre la corruption au Bénin entre les organes officiels chargés de la lutte contre la corruption.

Pour décourager les coupables d'actes de corruption, il faut instaurer périodiquement la publication par la voie des ondes et dans les principales langues nationales, de toute décision de justice consécutive aux infractions de corruption en matière de marchés publics.

### **B. Le recouvrement des avoirs de la corruption**

Le recouvrement des avoirs de la corruption est d'une « importance vitale ». Il suppose en effet la confiscation des biens illégaux et, le cas échéant, leur restitution à l'Etat ayant subi un préjudice du fait des pratiques corruptrices. Ce recouvrement permet de retirer définitivement les avoirs illégaux des mains des corrupteurs et des corrompus et de réparer le tort subi par l'Etat. Il peut être exécutée sur tous biens dont le corrompu ou le corrupteur a la libre disposition. D'où l'importance de la déclaration de patrimoine des responsables des marchés publics. Cette disposition prévue dans la loi anti-corruption du Bénin doit pouvoir trouver son application stricte. Ainsi toute personne condamnée dans des actes de corruption pourrait voir ordonnés ses biens saisis par la justice pour réparer le préjudice subi par la société.

Prendre les mesures nécessaires pour permettre aux autorités compétentes de donner effet à une décision de saisie et de confiscation prise par un tribunal ou une autre autorité judiciaire

compétente est d'une utilité non contestée. Relativement aux mesures efficaces à ordonner, il faut préconiser les mesures conservatoires en cas de présomption de culpabilité avec saisie des biens des auteurs pour permettre le recouvrement des promesses agréées ou bien détournés. Si le mécanisme de la confiscation est très dissuasif, puisqu'il permet de priver les condamnés de la jouissance des avoirs tirés des activités illicites, sa mise en œuvre est en pratique largement privée d'effectivité si les avoirs n'ont pas préalablement fait l'objet, au moment de l'enquête, d'une saisie conservatoire, pour empêcher la personne mise en cause de les dissiper. Il s'agit d'appréhender les avoirs issus de la corruption avant qu'ils puissent être transférés à l'état. En effet, face à la difficulté, voire l'impossibilité, d'appréhender et de recouvrer les avoirs issus de la corruption, l'allègement ou le renversement de la charge de la preuve apparaît comme le mécanisme juridique le plus immédiat pour contourner l'obstacle de la preuve de l'origine criminelle des avoirs susceptibles d'être confisqués. Cet allègement ou renversement est opéré par « un système de présomption »<sup>50</sup> du caractère illicite des avoirs de l'intéressé. Quant à l'établissement de la preuve du lien entre la corruption et les avoirs, il apparaît que le procès est souvent entravé par le secret qui entoure les actes de corruption, en raison des liens de connivence entre le corrupteur et le corrompu et de la notoriété de certains fonctionnaires publics intéressés. Dans cette perspective, il pourrait être utile – mais dangereux aussi – d'étendre les procédures spéciales prévues dans certains pays : commissions d'enquête portant sur la matérialité des faits, ou déclarations par les fonctionnaires des biens qu'ils possèdent, pour établir un renversement de la charge de la preuve et présomption de corruption s'ils ne peuvent établir l'origine de ces biens»<sup>51</sup>. Ces déclarations doivent être vérifiées par un organisme indépendant disposant de suffisamment de ressources pour contrôler les informations communiquées. Elles doivent également être rendues publiques afin que les citoyens, la société civile et les médias puissent contribuer à en faire l'examen. Autrement, le caractère licite d'avoirs (présomption d'illicéité) est érigé en infraction autonome : délit de non justification de ressources. L'encadrement juridique de la déclaration de patrimoine existe depuis 1990. En effet, la Constitution du 11 décembre 1990 a prévu en son article 52 : « durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du Gouvernement... sont tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration écrite

---

<sup>50</sup> J.-F. Thony, Renversement, allègement ou contournement de la charge de la preuve ? Quelques expériences nationales et internationales de confiscation des biens en matière de blanchiment ou de terrorisme, *in Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 269.

<sup>51</sup> M. Delmas-Marty, K. Tiedemann, La criminalité, le droit pénal et les multinationales, JCP 1979. I. 2935, *in Réflexions sur les sanctions patrimoniales à la lumière du recouvrement des avoirs issus de la corruption transnationale*, Dalloz « Revue de science criminelle et de droit pénal comparé », Thomas Ballot, 2013/2 N° 2 | pages 321 à 342

de tous leurs biens et patrimoine adressée à la Chambre des comptes de la Cour suprême ».16 Pendant plus de deux décennies, l'obligation de déclaration son patrimoine n'a concerné que le chef de l'Etat et les membres de l'exécutif. De même, ces derniers, en cas de refus ou de retard dans le suivi de cette procédure constitutionnelle, n'encourraient pas de peines prévues par des textes.

Le vote de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011, portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin va compléter les dispositions constitutions. Cette loi, retenant la déclaration et le contrôle de patrimoine comme une mesure de prévention de la corruption, a étendu la liste des personnes assujetties et par conséquence, les institutions chargées du contrôle et mis en place une procédure minimale de déclaration ainsi qu'un mécanisme répressif. Le décret 2012-338 du 2 octobre 2012 a déterminé la liste des personnes astreintes à cette obligation. Selon une étude de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, il s'agit d'un nombre impressionnant d'assujettis pouvant facilement avoisiner le millier ».18 Toutefois,, il est attendu la prise d'un nouveau décret qui redéfinira la liste des assujettis, en application de l'article 9 de la Loi n° 2020-09 du 20 Avril 2020 portant sur la création, organisation et fonctionnement du Haut-Commissariat à la prévention de la corruption en République du Bénin abrogeant la déclaration de patrimoine prévue par la loi n° 2011-20. Force est de constater que les institutions chargées de faire le suivi des déclarations n'ont pas les moyens de gérer cette multitude de personnes.

Afin de faciliter la répression de certains types d'infractions, il faut que la loi présume le lien entre l'infraction et le bien sur lequel porte la confiscation, de sorte que ce n'est plus à l'autorité de poursuite de démontrer l'origine frauduleuse des biens appartenant à la personne poursuivie mais à cette dernière de prouver qu'ils ont été acquis de manière légale. À défaut, leur confiscation peut être prononcée. Il en résulte une présomption simple d'acquisition frauduleuse. D'où la nécessité de déclaration de patrimoine.

**CONCLUSION GENERALE**

L'absence d'un système statistique national permanent, qui mesure les variations du degré de corruption en termes quantitative et qualitative, fait que la réalité du phénomène est difficile à cerner. Il est difficile de tirer des conclusions claires et nettes quant à l'efficacité des mesures et programmes développés pour lutter contre la corruption puisque – même avec les résultats de cette étude – les connaissances factuelles sur l'étendue de la corruption et les changements des niveaux de corruption affectant les marchés publics restent trop limitées.

Toutefois, la lutte contre la corruption dans les marchés publics est en pleine évolution au Bénin. Les efforts de réformes aussi bien législatives qu'institutionnelles augurent d'une bonne volonté du pouvoir politique. Toutefois, la lutte reste encore perfectible. Elle reste perfectible aussi bien dans sa dimension préventive que répressive.

De façon générale, les conditions qui permettraient d'assurer l'efficacité des institutions de contrôle et de sanction sont mal ou ne sont pas remplies. Il faudrait premièrement que les contrôles aboutissent réellement à l'exécution de sanctions ou de réformes préventives dans des délais raisonnables. Cela demanderait que tous les maillons de la chaîne « détection - investigation - jugement - sanction » soient performants et que les relais soient opérationnels. Or, l'insuffisance des capacités affecte aussi les chaînes de contrôle.

Dans sa dimension préventive, l'efficacité de la lutte est gangrénée par une forte dépendance de la pluralité des institutions à l'égard de l'exécutif. Le manque d'autonomie de ces institutions est le corollaire de cette dépendance qui paralyse les efforts attendus de la lutte. La justice dans sa forme, malgré les nombreuses réformes, apparaît comme l'autre prolongement du pouvoir exécutif. La grande corruption étant du champ d'action de l'exécutif, il serait très difficile à une justice dominée par l'hégémon politique, de prononcer quelque sentence sans recourir à la volonté politique. Ces constats sont tributaires de différents facteurs générateurs d'inefficacités.

L'on s'aperçoit aisément que l'efficacité de la lutte ne dépend pas de la multiplication des initiatives. Au contraire, dans un contexte de ressources limitées, au lieu de multiplier les initiatives, il vaut mieux chercher à maximiser leur efficacité. Cette maximisation consistera à renforcer les structures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles ; renforcer les relais entre les étapes des chaînes de contrôle ; augmenter l'efficacité des contrôles en simplifiant les procédures et en augmentant la transparence.

Par ailleurs, il faut noter que le manque de pouvoir des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption, leur indépendance insuffisante, et dans une certaine mesure la faiblesse

des moyens alloués renvoient à une réalité d'une autre nature, associée généralement à un « manque de volonté politique ». Il est courant alors d'en conclure l'importance de la mobilisation de la société civile et des médias pour faire pression sur les dirigeants.

La contribution potentielle de la presse est-elle aussi restreinte pour plusieurs raisons. La première est de toute évidence la limitation des libertés civiles. La deuxième renvoie à la faiblesse des moyens financiers des journaux. Bien souvent, ces derniers sont dirigés par des patrons de presse plus ou moins indépendants des pouvoirs politique et économique, dont l'ambition n'est pas toujours de produire un journal d'information de qualité, qui contribuerait à une réflexion nationale sur la vie publique.<sup>52</sup>

Il faut aussi préconiser des mesures destinées à améliorer la coopération entre les différents organes de l'Etat, notamment entre les autorités publiques chargées de la prévention et celles chargées des poursuites ; entre les autorités publiques et le secteur privé. Il faut impliquer la société civile, la presse, encourager le journalisme d'investigation, etc.

Pour éviter de faire du parlement le « safe-haven » des délinquants à col blanc, il faut exiger des anciens ministres candidats aux élections législatives un quitus de leur gestion. Ce quitus doit être délivré par une cour des comptes suffisamment indépendante, après investigations conjointes des commissions d'inspection, de prévention et la société civile. Au-delà de ce quitus, il faut assouplir le régime de la levée de l'immunité parlementaire pour les anciens ministres et autres. Il pourra être précisé que pour des actes de mauvaises gestion dont les preuves sont irréfragables, la levée de l'immunité des anciens ministres devenus députés relève de la compétence du pouvoir judiciaire, ou est automatique. Cette proposition sera bien efficace si la justice est indépendante et a une autonomie d'action réelle.

Il semble aussi important de supprimer les juridictions politiques et d'introduire dans les procédures pénales la possibilité de saisie conservatoire des biens sans condamnation.

---

<sup>52</sup> Hors Irène. Les difficultés de la lutte contre la corruption : l'expérience de quatre pays en développement. In : Tiers-Monde, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation. pp. 143-163 ;

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### I- OUVRAGES GENERAUX

- 1) AKEREKORO (H), *Droit administratif des biens, Nouvelles orientations béninoises*, Abomey-Calavi, Les Editions de la Miséricorde, 2<sup>ème</sup> édition revue et mise à jour, 2017, 235p.
- 2) ALBERNOT (Y.) et RAVESTEIN (J.), *Réussir son master en sciences humaines et sociales*, Paris, LGDJ, 2009, 220p.
- 3) AZZONNE (R), *Les Marchés publics d'études et de Maîtrise d'œuvre*, Paris, Edition Berger- Levrault, 1996, 183p.
- 4) BERNARDINI (N.), CLOIX (P.-M.), *Dématérialisation de la commande publique*, Paris, Le Moniteur, 2020, 226 p.
- 5) BRACONNIER (S.), *Précis du Droit des Marchés Publics*, Paris, Le Moniteur, 2007, 528p.
- 6) BRECHON (C.) et autres, *Droit des marchés publics*, Paris, le Moniteur, 1993, 122p.
- 7) CASTAING (B.) NOGUELOU (R.) et PREBISSY – SCHNALL (C), *Les Marchés Publics : Notion, modalité de gestion et exécution*, Paris, Litec, 2002, 208p.
- 8) CHABANOL (D.) et JOUGUELET (J.P.), *Marchés publics de travaux : Droits et obligations des signataires*, Paris, Le Moniteur, 2000, 492p.
- 9) CLEMENT (J.) et RICHER (D.), *Les marchés publics de travaux des collectivités territoriales*, 2<sup>e</sup> édition, CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) Paris, ECONOMICA, 1993, 48p.
- 10) DEAU (R.), *Suspension et reprise de l'exécution des contrats*, Paris Le Moniteur, 2020, 74 p.
- 11) EMERY (C.), *Passer un marché public : principes, procédures, contentieux*, 2<sup>e</sup> édition, , Paris, Le Moniteur, 2004, 480p.
- 12) GUEDEGBE (I.), *Gouvernance en République du Bénin : Droit et pratique des marchés publics*, Cotonou, HORID PRESS, 2007-2008, 147p.
- 13) LAJOYE (C.), *Droit des marchés publics*, Paris, GUALINO, 2005, 234p.

- 14) LICHERE (F.), MARTOR (B.), PEDINI (G.)et THOUVENOT (S.), *Pratique des partenariats public-privé : choisir, évaluer, monter et suivre son PPP*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Litec, 2009, 268p.
- 15) LIGNIERES (P.), *Partenariat public-privé*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris, Litec, 2005, 452p.
- 16) LINDITCH (F.), *Le Droit des marchés publics*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, DALLOZ, 2003, 150p.
- 17) MICHON (J.), *Les marchés publics en 100 questions : guide pratique à l'usage des acheteurs publics et des prestataires*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Editions du Moniteur, 2006, 304p.
- 18) PERROTIN (R.), et LOUBERE (J-M), *Nouvelles Stratégies d'Achat : Sous-traitances, coopération, partenariat*, Paris, les éditions d'organisation, 1997, 256p.
- 19) PREBISSY – SHNALL (C.), *La pénalisation du droit des marchés publics*, Paris, L.G.D.J., 2004, 640p.
- 20) ROMEUF (R.), *La pratique des marchés publics*, Paris, Edition « J. DELMAS et COMPAGNIE », 1997, 366p.
- 21) SABIANI (F.), *Marchés publics de travaux et contrats voisins*, Paris, DELMAS, 5<sup>ème</sup> édition 1995, 232p.
- 22) SALAMI (I.), *Droit Administratif général*, Cotonou, Editions ODOUCHINA, 2015, 404p.
- 23) SCHULTZ (P.), *Les Marchés Publics*, Paris, L.G.D.J., 2003, 315p.
- 24) SEDJARI (A.), *Partenariat public-privé et gouvernance future*, Editions l'Harmattan-GRET, 2005, 528p.
- 25) ZIEGEL (R.), *Les marchés publics dans les pays en voies de développement*, Paris, édition Armand Colin, 1968, 867p.

## **II- OUVRAGES SPECIFIQUES**

1. ADOUN (W-H) et AWOUDO (F-K), *Bénin, Une démocratie prisonnière de la corruption*, Cotonou, Editions COPEF, 2008, 386p.
2. AKEREKORO (H.), *L'aménagement de la lutte contre la corruption dans les nouvelles législations africaines*, disponible sur [www.cedep.uac.com](http://www.cedep.uac.com), consulté le 16 avril 2019 à 6h 16.
3. BAYART (J-F), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1996, 439p.

4. BIO TCHANE (A.), *Lutter contre la corruption. Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, Paris, Karthala, 2000, 321p.
5. BRACHET (Ph.), *Corruption et sous-développement au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 1992, 197p.
6. GILLES BADET, LUC DAMIBA, (et al.), *Effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'ouest [Benin, Liberia, Niger, Nigeria, Sénégal et Sierra Leone](#)*, Cotonou, OSIWA, 2016, 285p.
7. JEANNENEY (J-N), *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XXème siècle*, Paris, Fayard, 1981, 306p.
8. LASCOUMES (P.), *La corruption politique*, in COHEN (A.), LACROIX (B.), RIUTORT (P.), (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, éd. La découverte, 2009, 264p.
9. MARIE (C.), *Panorama de la corruption et de la lutte contre la corruption au Bénin*, Paris, Bertelsmann Foundation, 2014. 225p.
10. MENY (Y.), *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, 351p.
11. MORGNER (A.), *Topic Guide on Public Financial Management, Anti-Corruption Helpdesk*, Transparency International, 2014, 58p.
12. ADAMOU Mokta, *Contentieux pénal des affaires publiques*, (Cours de Master MPPPP), UAC, 2018.
13. SINDJOU (L.), *La politique d'affection en Afrique : Société de parenté, société d'Etat et libéralisation politique au Cameroun*, Yaoundé, GRAF/Boston University, 1998, 196p.
14. WACQUET (J-CI), *De la Corruption. Morale et pouvoir à Florence au XVIIème et XVIIIème siècle*, Paris, Fayard, 1984, 257p.

### **III- THESES ET MEMOIRES :**

#### **1. THESES**

- 1- KALFLECHE (G.), *Des marchés publics à la commande publique, L'évolution du droit des marchés publics*, Thèse, Université Panthéon-Assas Paris 2, 2004. 765p.
- 2- BONTRON Marie-Charlotte, *Les fonctions des principes fondamentaux de la commande publique*, Thèse, Université de Montpellier, 2016, 627 p.
- 3- EL-BEHERRY Ibrahim Réfaat Mohamed, *Théorie des contrats administratifs et les marchés publics internationaux*, Thèse, Université de Nice SOPHIA-ANTIPOLIS, 2004, 565 p

## **2. MEMOIRES**

- 1- **AWO-GBOSSA (P.)**, *Le rôle du juge étatique dans l'arbitrage OHADA*, Mémoire soutenue à l'Ecole Doctorale de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en Droit privé fondamental, UAC, 2017-2018, 118p.
- 2- **LAURENCE B.**, *Les paradoxes de la lutte contre la corruption en Afrique : cas du Bénin et du Rwanda*, Mémoire présenté à la faculté des études supérieures et postdoctorales en vue de l'obtention du grade de Maître en Études Internationales (M.A), 2015, 120p.
- 3- **YASSINGUEZO (H.)**, *La corruption dans les marchés publics au Bénin*, Mémoire soutenue en vue de l'obtention du diplôme de Master Recherches, Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale/UAC, 2013-2014, 135p.

## **IV- ARTICLES ET REVUES**

BLUNDO IORGIO, *La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal*, Politique africaine, n° 83 - octobre 2001, pp.1-19.

IRENE HORS, *Les difficultés de la lutte contre la corruption : l'expérience de quatre pays en développement*, in Tiers-Monde : Corruption, libéralisation, démocratisation, tome 41, n°161, 2000. pp. 143-163;

ADELOUI (A-J), *Le juge, le droit et la politique au Benin*, in revue Librairie Africaine d'Etudes Juridiques, Vol 4, 2017, pp.440-446

TIDJANI ALOU (M.), *La corruption dans la justice au Bénin, au Niger et au Sénégal*, in *Etudes et Travaux* », n° 39, Décembre 2005, pp. 31-39.

TRUCHE (P.) et DELMAS MARTY (M.), *L'Etat de droit à l'épreuve de la corruption*, in *Mélange en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, pp.715-730.

## **V- TEXTES JURIDIQUES**

### **1- Textes communautaires**

- 1- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003 ;
- 2- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003 ;

- 3- Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012
- 4- Protocole A/SP.1/12/01 de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, il a été ratifié par le Bénin le 04 février 2005
- 5- Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la lutte contre la corruption, adopté à Dakar (Sénégal) le 21 décembre 2001,
- 6- Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA
- 7- Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.
- 8- Directive N° 04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publiques et les délégations de service public au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- 9- Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.
- 10- Directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

## **2- Textes nationaux**

Loi N°2019-40 du 07 Novembre 2019 portant modification de la loi 90-32 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.

Loi N°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics au Bénin

Loi n°2020-09 du 23 avril 2020 portant création, mission, organisation et fonctionnement du Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption en République du Bénin.

Loi N°2011-20 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin

Loi N° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux

Loi N° 2018-16 du 28 Décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin

Loi N° 2018-13 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

Loi N°2020-07 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 relative à la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme

L'ordonnance N° 79-23 du 10 mai 1979 réprimant sur le plan pénal, les détournements, corruptions, concussions et infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat (APE)

- Décret n° 2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret n° 2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des cellules de Contrôle des Marchés Publics ;
- Décret n° 2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics en République du Bénin ;
- Décret n° 2020-599 du 23 décembre 2020 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense et de contrôle des marchés publics ;
- Décret n° 2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;
- Décret n° 2020-602 du 23 décembre 2020 portant approbation des documents-types de passation des marchés publics en République du Bénin ;
- Décret n° 2020-603 du 23 décembre 2020 fixant les procédures et modalités de passation des marchés publics relatifs aux besoins de défense et de sécurité nationale exigent le secret ;
- Décret n° 2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opération d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics.

## **VI- WEBOGRAPHIE**

[www.cedep.uac.com](http://www.cedep.uac.com), consulté le 16 avril 2019 à 6h 16 ;

<https://www.cairn.info/revue-europeenne-des-sciences-sociales-2007-3-page-83.htm>, consulté le 27/11/2019 à 06h36 ;

<https://www.causeur.fr/> , consulté le 20/02/2020 à 18h35 ;

<http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr/>, consulté le 12 avril 2019 à 19h32

<http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr/>, consulté le 12 avril 2019 à 19h32.

<http://www.afrilex.ubordeaux.4.fr/>, consulté le 12 avril 2019 à 19h32.

<http://www.chezvlane.com>, consulté le 07 Octobre 2019 à 17 heures 10 minutes

<http://www.africanminds.org.za>, consulté le 16 avril 2019, à 9h 12.

<http://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2003/9.html>, consulté le 16 avril 2019, à 9h 12.

## TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT .....	i
DÉDICACE.....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS .....	iv
SOMMAIRE .....	v
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIÈRE PARTIE : .....	7
UNE EFFICACITE ENTREPRISE .....	7
CHAPITRE 1 : L'ENTREPRISE LEGISLATIVE .....	9
Section 1 : Les conventions de lutte contre la corruption ratifiées.....	9
Paragraphe 1 : Les conventions générales à la lutte contre la corruption .....	9
A. La Convention des Nations Unies contre la corruption .....	9
B. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption .....	11
Paragraphe 2 : Les conventions spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics.....	11
A. La loi type de la CNUDCI .....	12
B. Les directives de l'UEMOA .....	13
Section 2 : Un effort normatif national remarquable.....	13
Paragraphe 1 : Les normes à caractère général .....	14
A. La loi anti-corruption .....	14
B. Les autres lois de lutte contre la corruption .....	15
Paragraphe 2 : Les normes nationales spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics.....	16
A. Le Code des marchés publics.....	16
B. Les autres textes spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics .....	18
CHAPITRE 2 : L'ENTREPRISE STRUCTURELLE .....	20
Section 1 : Les institutions non juridictionnelles.....	20
Paragraphe 1 : les structures à vocation de lutte contre la corruption en général .....	20
A. Les structures publiques.....	20
B. Les structures non étatiques .....	25

Paragraphe 2 : Les structures spécifiques à la lutte contre la corruption dans les marchés publics .....	26
A. L'autorité de régulation des marchés publics .....	26
B. Les organes de contrôle des marchés publics .....	29
Section 2 : Les institutions juridictionnelles habilitées .....	31
Paragraphe 1 : Les juridictions non spécialisées.....	31
A. Les juridictions de droit commun .....	31
B. La Haute Cour de Justice : une juridiction politique .....	32
Paragraphe 2 : Les juridictions spécialisées.....	33
A. La Cour de Répression des Infractions à caractère Economique (CRIET) .....	33
B. La Cour des comptes.....	34
SECONDE PARTIE : .....	36
UNE EFFICACITE MITIGEE.....	36
CHAPITRE 1 : LES LIMITES À L'EFFICACITÉ .....	38
Section 1 : Les limites extra systémiques .....	38
Paragraphe 1 : Des institutions de prévention aux capacités d'actions limitées.....	38
A. Les préjudices d'une indépendance sous tutelle .....	38
B. Des entraves à la transparence .....	43
Paragraphe 2 : Des structures de répression en quête d'efficacité.....	46
A. L'hégémonie du politique sur le judiciaire .....	46
B. Une politique judiciaire controversée .....	47
Section 2 : Les limites systémiques .....	49
Paragraphe 1 : Une détection presque impossible .....	50
A. La fertilité des marchés publics à la corruption .....	50
B. La corruption : une infraction complexe.....	51
Paragraphe 2 : Une poursuite judiciaire compromise .....	52
A. Une immunité et un privilège de juridiction favorables à l'impunité.....	52
B. Une difficulté de recouvrement des avoirs de la corruption .....	56
CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE.....	58
Section 1 : Le renforcement nécessaire à l'efficacité de la lutte préventive .....	58
Paragraphe 1 : L'efficacité institutionnelle attendue .....	58
A. La garantie de l'autonomie des institutions préventives.....	58
B. La synergie d'action attendue des différentes institutions préventives .....	60
Paragraphe 2 : L'effectivité de la transparence.....	62

A. La transparence par le système d'information .....	63
B. La garantie d'une transparence intégrale .....	64
Section 2 : Les exigences pour une efficacité de la lutte répressive.....	65
Paragraphe 1 : Le pacte contre la politisation de la justice.....	66
A. Le dispositif répressif souhaité .....	66
B. Le Conseil Supérieur de la Magistrature attendu.....	67
Paragraphe 2 : Le renforcement à l'efficacité de la justice.....	72
A. Une efficacité organisationnelle .....	72
B. Le recouvrement des avoirs de la corruption.....	73
CONCLUSION GENERALE .....	76
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	79
TABLE DES MATIERES .....	86