

Communication d'ARTICLE 19 adressée à l'Examen Périodique Universel de l'ONU de la République du Bénin

14^{ème} Session du Groupe de Travail du Conseil des Droits de l'Homme, octobre-novembre 2012

Résumé

1. ARTICLE 19: Global Campaign for Free Expression (Campagne mondiale pour la liberté d'expression, ARTICLE 19) est une organisation non-gouvernementale de défense des droits humains qui œuvre à promouvoir et à protéger la liberté d'expression et d'information. Avec cette présentation, ARTICLE 19 cherche à apporter une contribution constructive au processus de préparation du second cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) de la République du Bénin (Bénin). Compte tenu du domaine d'expertise d'ARTICLE 19, cette présentation se concentre sur le respect par le Bénin des obligations internationales qui lui incombent eu égard à la liberté d'expression.
2. ARTICLE 19 note que, durant le premier cycle de l'EPU, aucune recommandation n'a été faite au Bénin ayant trait spécifiquement à la liberté d'expression. Le Bénin a toutefois accepté d'amender de toute urgence son **droit pénal** afin de le mettre en conformité avec les normes internationales pertinentes, qui peuvent également couvrir les infractions liées à l'expression. La présente communication examine l'incapacité à mettre en œuvre cet engagement par rapport à la liberté d'expression. En outre, elle met en évidence un certain nombre de cas où le Bénin n'a pas respecté les obligations internationales qui lui incombent de promouvoir et protéger le droit à la liberté d'expression notamment l'existence de cas d' **harcèlement et d'agressions** contre des journalistes, de la limitation indue de la **liberté des médias**, des cas de **censure des médias**, des lois inadéquates sur **l'accès à l'information** et sur le droit de **manifeste pacifiquement**.

Diffamation criminelle

3. ARTICLE 19 note avec préoccupation que l'engagement pris par le Bénin d'œuvrer à mettre son droit national en conformité avec les normes internationales des droits de l'homme n'a pas débouché sur la réforme de la législation en matière de diffamation. En effet, la Loi N° 97-010 sur la Libéralisation de l'Espace Audiovisuel et les Dispositions Pénales Spéciales Relatives aux Délits en Matière de Presse et de Communication Audiovisuelle en République du Bénin (adoptée le 20 août 1997), continuent de criminaliser la diffamation. Tout en appelant à l'abrogation des lois pénales sur la diffamation dans leur intégralité, ARTICLE 19 note que les aspects particuliers du Code de la presse exacerbent son caractère corrosif. Lorsque les médias sont impliqués, la charge de preuve repose sur les accusés, et les défenseurs disposent de sept jours pour fournir des preuves. Dans ce délai, le défendeur est tenu d'informer le procureur général ou le plaignant des faits dont il/elle entend prouver la véracité, et fournir des copies de tous les documents, ainsi que les noms et adresses des témoins. Il a été constaté que les journalistes ont généralement des difficultés à obtenir les copies nécessaires, en particulier si les documents sont entre les mains des autorités gouvernementales et cela se révèle encore plus difficile lorsque l'on est dans un system juridique dépourvu d'un cadre légal adéquat à l'accès à l'information.

4. ARTICLE 19 observe que le Gouvernement actuel n'a pas eu recours au Code de la presse de 1997 aussi souvent que le gouvernement précédent et l'on remarque également que les juges se montrent réticents à engager des poursuites dans des affaires de diffamation. Nonobstant, des cas de journalistes emprisonnés pour diffamation ont été enregistrés au cours de la période écoulée depuis le premier EPU de 2008. Pour preuve, en 2009, le directeur de publication de l'hebdomadaire *Le Griot de la Cité* a été condamné à une peine de six mois de prison pour diffamation en répression d'un article publié par ledit directeur de publication qui faisait l'écho de grognements et remous à l'endroit d'un conseiller technique en communication du Chef de l'Etat. Le directeur de publication a en fin de compte purgé une peine d'un mois de prison. En 2010, un activiste politique du nom d'Andoche Amegnise, fondateur du journal *Tout sauf Boni Yayi en 2011*, a également été brièvement emprisonné pour diffamation contre le Chef de l'Etat.

Agressions et harcèlement contre les journalistes et les travailleurs des médias

5. Alors que le Bénin est reconnu comme un pays où, en règle générale, les journalistes peuvent exercer leur profession sans être régulièrement agressés pour le travail qu'ils accomplissent, il y a eu un nombre record d'incidents en 2009 et 2010. Cette tendance a été particulièrement prononcée en juin et juillet 2009, ce qui a conduit deux groupes de presse à porter plainte devant la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), régulateur officiel des médias au Bénin. Ces incidents portaient sur les faits suivants :
- Le 31 juillet 2009, Sulpice Gbaguidi, journaliste à la chaîne de télévision *Canal 3*, avait été agressé par des assaillants qui avaient lancé des projectiles contre sa voiture et l'avaient grièvement blessé à la tête.
 - Le 21 juillet 2009, les équipes d'*ORTB* et *Golfe*, deux télévisions privées, avaient été agressées par des individus durant une manifestation syndicale.
 - Le 20 juillet 2009, des manifestants en colère avaient pris d'assaut les bureaux du groupe de presse privée *Gazette du Golfe* pour protester contre un reportage contre lequel ils avaient des griefs.
6. En 2010, un incident grave avait concerné un législateur, Epihame Quenum qui harcelait un cameraman pour l'avoir filmé en train de manger des cacahuètes. Cependant le nombre d'agressions signalées contre des journalistes s'est encore accru en 2011. Bon nombre de ces agressions avaient été perpétrées par des forces de sécurité de l'Etat, y compris en ce qui concerne les incidents suivants :
- Le 24 mars 2011, un groupe d'agents de police de la capitale, Cotonou, avait violemment molesté Seïdou Choubadé, journaliste et chroniqueur du quotidien privé *Le Nokoué*, au cours de la répression brutale des manifestations de l'opposition contre des résultats électoraux contestés. Choubadé, qui portait sur lui sa carte de presse, avait été battu à coups de matraque et avait été blessé au visage.
 - Le 11 mars 2011, il avait été signalé que le journaliste Claude Adigbli, de la nouvelle Agence Bénin-Presse, avait été agressé par un membre en civil de la garde présidentielle après qu'il eut abordé le Président pour lui poser des questions lors d'un meeting électoral.
 - Le 18 février 2011, Moustapha Semiou Bashola, secrétaire de rédaction du quotidien *Les Scoops du Jour*, avait été battu par des agents affectés à la sécurité du Président de l'Assemblée nationale. Deux des agents avaient par la suite admis avoir agressé le journaliste après l'avoir entendu critiquer le Président de l'Assemblée nationale à l'extérieur d'un lieu de réunion de la majorité au pouvoir.

- Le 13 Octobre 2011, François Mensah, journaliste à *Canal 3 Bénin* avait été sévèrement attaqué par des sapeurs pompiers au réfectoire de leur caserne. Mensah qui y était en service ce jour là avait été agressé par les sapeurs *pompiers suite à une altercation* entre lui et la serveuse du réfectoire où il voulait trouver de quoi manger.
- Plus grave, un cas de décès avait été enregistré le 13 Octobre 2011 et concerne Pascal Ahouandjinou journaliste travaillant pour radio *Kpassè* d'Ouidah. Il avait été retrouvé mort dans des circonstances qui furent qualifiées par le préfet de la région comme un cas d'assassinat. A ce jour, les enquêtes n'ont pas abouti à des résultats et, les meurtriers seraient toujours en fuite.

Liberté des médias

7. Presse écrite : Les organes de presse écrite sont essentiellement privés et ont une tradition de produire des informations critiques et des investigations solides. Par ailleurs, il y a un certain nombre d'organes de presse partisans et politisés qui reçoivent un financement direct des partis – fonds qui souvent constituent leur principale source de financement – et qui en conséquence se révèlent être de véritables outils de propagande de politiciens particuliers. Des rapports indiquent qu'en règle générale, certains organes de presse écrite se trouvent dans une situation financière calamiteuse et qu'elles ne sont pas en mesure de s'assurer des revenus à long terme pour pérenniser leurs activités. Ceci affecte inévitablement la qualité des services de presse, en cela que les journalistes prétextant parfois de la faiblesse de leurs rémunérations fabriquent des histoires de toutes pièces, ou publient des informations tronquées sans fournir de preuves à l'appui ou sans recourir au recoupage des sources d'information pour leur vérification. Il a également été signalé qu'en raison de cette dépendance vis-à-vis des contributions des milieux politiques, des journalistes mal payés sont exposés aux tentations de se laisser corrompre et d'accepter des pots-de-vin direct ou sous d'autres formes (par exemple, sous forme de paiements divers tels que les « per diem » et les « frais de transport », pour assurer une couverture médiatique positive, ou des paiements versés aux journalistes par des politiciens pour les inciter à rédiger des articles en leur faveur). Ceci a mené à une polarisation du contenu et à une érosion de l'impartialité dans les reportages de la presse écrite.
8. L'identification des sources de financement des organes de presse n'est pas aisée, et il y a peu de transparence en ce qui concerne la propriété des médias. Ceci rend difficile l'évaluation par le public du degré d'objectivité de l'information produite, et rend plus facile la manipulation des lignes éditoriales. En outre, en raison de la situation financière, l'autocensure est une pratique courante chez les journalistes. La crainte de perdre des relations d'affaires ou des fonds générés par les contrats de publicité motive l'autocensure, bien plus que les risques politiques ou juridiques ; n'empêche que les journalistes qui s'intéressent à des sujets ayant trait à la défense, la sécurité ou à des affaires en instance près les juridictions doivent faire preuve de prudence. Une autre source d'inquiétude sérieuse est que les organes gouvernementaux auraient exploité cette situation en ayant recours à l'octroi de subventions et de contrats publicitaires pour influencer sur les contenus des médias; en effet, un rapport de 2008 publié par l'ONG Droits humains, Paix et Développement (DHPD-ONG) indique que le gouvernement a accordé des contrats de communication à des médias privés à des fins de propagande. En 2010, le gouvernement a accordé aux médias privés un total de 350 millions de francs CFA (\$700.000) en aide financière. Les chaînes liées par des contrats gouvernementaux sont devenues alors nettement moins critiques.

9. Médias électroniques : En plus du media gouvernemental, *Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB)*, qui est l'opérateur principal de télévision terrestre et de radiodiffusion grand public, il y a 4 chaînes de télévision et environ 78 radios privées, commerciales ou communautaires qui opèrent dans le pays. Des critiques croissantes ont été formulées au cours des dernières années à l'égard des médias d'Etat au Bénin. Parmi toutes les chaînes, seule la chaîne d'Etat couvre près de 80% du territoire national. Les autres chaînes commerciales privées ont une portée réduite à un rayon de 100 kilomètres autour des villes où elles sont établies, et sont tenues de présenter des demandes d'extension à la HAAC si elles souhaitent élargir leur zone de couverture. Cette situation est renforcée par la loi sur les médias qui accorde plus d'avantages à l'ORTB, au détriment des chaînes privées. En outre, si, en théorie, les médias d'Etat ne jouissent pas d'un traitement juridique préférentiel, sous le régime politique actuel, ces médias bénéficient cependant d'avantages qui les exposent à une influence des pouvoirs publics sur les lignes éditoriales. Il en résulte que les partis politiques d'opposition soutiennent n'avoir aucun accès, ou qu'un accès limité aux médias d'Etat, qui consacrent 75% de leurs publications aux activités officielles et politiques du Gouvernement. Ainsi, en octobre 2010, le personnel de l'ORTB a adressé au Directeur de cette institution une lettre détaillant les nombreux cas où celui-ci avait restreint la diffusion de programmes impliquant l'opposition et/ou allant à l'encontre des directives des pouvoirs publics. Au demeurant, alors que la loi spécifie clairement que tous les journalistes devraient avoir accès aux sources d'information, ceux qui travaillent pour les médias étatiques sont généralement favorisés, tant qu'ils ne couvrent pas des questions qui menacent les intérêts des autorités.
10. Le fait que, dans la pratique, le gouvernement continue d'assumer la responsabilité de l'attribution des nouvelles fréquences aux candidats est une source de préoccupation. Ceci s'est traduit par des tensions entre la HAAC et les pouvoirs publics, qui ont culminé en janvier 2008, lorsque la HAAC avait attribué de nouvelles fréquences aux gagnants d'un concours pour l'installation et l'exploitation de stations de radio et de chaînes de télévision privées. Trois jours plus tard, le Ministre de la communication avait fait part de son désaccord sur les procédures qui avaient mené à l'attribution des nouvelles fréquences et avait demandé à la Cour constitutionnelle de rejeter la décision de la HAAC, en faisant valoir que la HAAC ne pouvait attribuer de nouvelles fréquences sans l'agrément technique du ministère. La Cour constitutionnelle avait tranché en faveur du gouvernement en février 2008, bien qu'une loi de 1997 accorde de manière explicite à l'agence le pouvoir discrétionnaire d'attribuer des fréquences. L'administration avait alors envoyé une équipe composée de fonctionnaires et d'un agent de police pour couper l'électricité et mettre sous scellé les équipements d'une station de radio qui venait d'obtenir sa licence.
11. De plus, l'accès aux médias est tout particulièrement problématique dans les zones rurales. Pour les résidents de ces zones, la radio est la principale source d'information. La presse écrite a toujours des difficultés à atteindre les populations rurales, notamment en raison d'un système de distribution peu développé, de l'analphabétisme et des coûts. Alors que l'Internet est non réglementé, son accès n'est pas disponible – en raison du manque d'infrastructures - dans la plupart des zones rurales. L'accès à Internet progresse dans le pays, mais avec une pénétration de 3,13%, Internet ne peut encore être considéré comme un moyen efficace d'accès à l'information pour les citoyens béninois.

Censure des médias

12. ARTICLE 19 est également préoccupé par un certain nombre de décisions réglementaires prises récemment par la HAAC, qui pourraient avoir pour effet de museler les médias libres au Bénin. Nous sommes particulièrement préoccupés par la façon dont l'application de ces pouvoirs réglementaires s'est politisée, avec une confusion apparente entre les intérêts perçus de l'Etat et les intérêts du gouvernement. En voici des exemples :
- Le 29 mars 2011, l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UPMB) avait accusé la HAAC d'avoir brouillé la fréquence de Radio France International (RFI) au moment précis où cette radio diffusait une émission interactive sur les résultats contestés de l'élection présidentielle. L'année précédente, en août 2010, la retransmission locale de RFI avait été suspendue pendant une demi-journée, cette radio ayant fait état d'une plainte contre le Président de la République déposée devant la Haute Cour par les députés de l'opposition.
 - Le 04 novembre 2009, la HAAC avait suspendu Capp FM, une des radios les plus anciennes et les plus respectées du Bénin, pour avoir animé une émission de la société civile considérée par la HAAC comme une menace pour la sécurité nationale. L'émission, *The Voice of the Watchdog*, critiquait de façon virulente l'administration du Président Yayi Boni. L'animateur de cette émission, Valdave Emilia Dagnonhoueton, avait été interdit pour une période de six mois d'exercer toute activité de diffusion ou de publication de tout matériel dans le pays.
13. ARTICLE 19 estime plus généralement que la HAAC est à la fois trop sensible dans son application des normes relatives aux médias, et trop prompte à recourir à des mesures lourdes à l'égard des violations perçues. Les incidents suivants sont des exemples de ces mesures excessives :
- Le 8 décembre 2011, la HAAC avait ordonné la fermeture du journal *Le Béninois Libéré* pour une durée indéterminée, pour « violation des règles éthiques et professionnelles » de journalisme. Les articles du journal avaient été saisis, les locaux scellés, et le directeur du journal, Aboubacar Takou et son éditeur, Eric Tchiakpé, avaient tous été interdits jusqu' à nouvel ordre d'exercer la profession de journaliste ou d'établir une organisation de presse. Le journal avait été accusé de publier « des articles incendiaires et des commentaires discourtois visant à détruire la République et à nuire aux relations entre le Bénin et les autres membres du Conseil de l'Entente ». Le journal avait tourné en dérision une réunion des Chefs d'Etat du groupe régional dans un article intitulé « *Conseil de l'Entente : du vent !* ». Huit autres journaux avaient été temporairement suspendus, dans le même temps, pour une période d'une semaine à un mois, pour diverses raisons ayant trait à l'éthique professionnelle.
 - Le 28 mars 2011, la HAAC avait publié les lignes directrices sur la couverture médiatique des élections parlementaires béninoises, interdisant aux médias de publier ou de relayer des déclarations « susceptibles de troubler l'ordre public, d'inciter à la violence ou de ternir l'image du pays. » Les lignes directrices comprenaient près de 70 clauses, ce qui avait amené l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UPMB) à accuser la HAAC de museler les médias du pays.
 - Le 10 mars 2011, la HAAC avait suspendu pour une semaine neuf journaux en raison de publications qu'elle a qualifiées de fausses et abusives, en violation de la directive de février de la HAAC relative aux campagnes médiatiques durant les élections présidentielles.
 - Le 16 juin 2010, la HAAC avait interdit aux médias de publier ou de diffuser ce qu'elle considérait comme des documents de campagne politique « prématurés » sur les élections générales béninoises de 2011, en menaçant de fermer ou de retirer la licence d'exploitation de toute organisation médiatique qui violerait cette directive. La

directive spécifiait en outre que dans le cas des médias audiovisuels, seuls les experts et les professionnels compétents pouvaient réaliser des émissions politiques et des programmes interactifs.

14. La HAAC aurait également exigé des diffuseurs qu'ils soumettent des listes hebdomadaires des programmes planifiés, et des éditeurs qu'ils présentent des copies de toutes les publications, bien que les médias se conforment rarement à une telle exigence dans la pratique. Alors que, selon la HAAC, l'information devrait être utilisée à des fins administratives, les journalistes béninois se plaignent du fait que de telles exigences étaient essentiellement une forme de harcèlement.
15. ARTICLE 19 est également préoccupé par des cas de censure apparemment commandités par le gouvernement lui-même. En voici des exemples :
 - Le 15 août 2010, des individus non identifiés avaient acheté des milliers d'exemplaires de journaux qui publiaient une déclaration d'un ancien Ministre des Finances sur une affaire de corruption très médiatisée ; ceci avait donc perturbé la distribution de ces journaux à Cotonou. Les journalistes avaient par la suite soutenu que ceci avait été fait sur ordre du gouvernement.
 - Les 3 et 4 août 2010, le gouvernement avait menacé de fermer tout organe de presse local ou étranger qui n'aurait pas couvert de manière équitable le scandale du système Ponzi (les députés à l'Assemblée Nationale avaient tenté de destituer le Président Yayi Boni pour son implication présumée dans un système Ponzi, dans lequel plus de 100.000 personnes auraient perdu leur argent) et avait interrompu pendant 14 heures la transmission de Radio France International pour l'empêcher de diffuser un programme sur le sujet. Le gouvernement avait également fait part de son intention de censurer la couverture médiatique au cours de la période précédant les élections de 2011.
16. Alors que le Bénin n'a pas de lois restreignant l'accès à la profession et que les pouvoirs publics n'influencent pas l'admission dans les écoles de journalisme et l'appartenance aux associations professionnelles de journalisme, la HAAC a établi des critères exhaustifs pour l'octroi de cartes de presse aux professionnels des médias, des critères qui limitent essentiellement l'accès à la profession de journaliste, selon la Décision No. 05-154/HAAC, l'octroi de la carte et assujetti aux diplômes, à l'expérience professionnelle, le contenu du casier judiciaire, etc. En outre, une accréditation spéciale est requise pour couvrir certains événements (rencontres de Chefs d'Etat, fêtes nationales, etc.)

Droit de manifester pacifiquement

17. La liberté de réunion est généralement respectée au Bénin et le fait que les organisateurs de manifestations et de marches ne parviennent pas à obtenir des autorisations et à se faire enregistrer est souvent ignoré sans conséquences. Certains actes de violence policière au cours des dernières années ont toutefois suscité des préoccupations quant à l'attachement du gouvernement à protéger le droit de manifester pacifiquement au Bénin :
 - En mai 2008, une manifestation spontanée avait éclaté à propos d'un barrage routier maintenu après le passage d'un cortège présidentiel à Ouidah, près de la capitale. Les gardes présidentiels avaient tiré sur la foule, tuant deux personnes et en blessant au moins cinq autres.
 - En octobre 2010, le Ministère de l'Intérieur avait interdit toutes les manifestations exigeant des renseignements sur la disparition de Pierre Urbain Dangnivo, un

fonctionnaire du Ministère des Finances qui avait disparu en août. Ces manifestations et protestations ont été motivées par les soupçons d'une possible implication des autorités gouvernementales dans cette affaire. Une enquête officielle n'était pas parvenue à élucider le sort de cette personne.

- Le 21 février 2011, la police avait lancé des bombes lacrymogènes pour disperser des manifestants de l'opposition qui protestaient contre des listes électorales incomplètes pour le scrutin présidentiel du 6 mars. Suite à l'affichage de la liste électorale provisoire, trois semaines auparavant, les partis d'opposition s'étaient plaints de l'omission de près d'un tiers des électeurs admissibles.
- Le 24 mars 2011, la police avait lancé des bombes lacrymogènes, à Cotonou, pour disperser des jeunes qui manifestaient contre les résultats contestés de la réélection du Président Yayi Boni. Selon la police, les jeunes bloquaient les rues et refusaient de quitter les lieux.

Accès à l'information

18. Bien que le droit à la liberté d'accès à l'information soit énoncé dans la Loi N° 92-021 (Loi organique relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication), aucune réglementation supplémentaire ne détaille comment cet accès opère dans la pratique. Le Code Pénal de Bénin, l'Article 378, oblige les fonctionnaires de l'Etat à ne pas révéler de secrets professionnels. En outre, l'Article 43 de la Loi sur les Agents de l'Etat du Bénin oblige ces agents à observer un devoir de réserve.

Recommandations

A la lumière de ce qui précède, ARTICLE 19 invite le CDH à exhorter le Gouvernement du Bénin à:

- Abroger toutes les dispositions pénales ayant trait à la diffamation et à les remplacer par des lois civiles appropriées sur la diffamation;
- Créer un environnement propice pour les médias à travers des réductions fiscales, des réglementations sur la publicité et la mobilisation de ressources pour les médias; adopter une réglementation sur le financement politique des organes médiatiques et la pleine transparence de la propriété des médias; s'abstenir de recourir aux subventions et aux contrats publicitaires pour influencer sur le contenu des médias et de faire du favoritisme à l'égard des organes médiatiques publics ;
- Adopter et mettre en œuvre une législation sur la liberté d'information conforme aux normes internationales
- Renforcer l'indépendance de la HAAC vis-à-vis du gouvernement et de tout autre pouvoir.
- Veiller à ce que les forces de police fassent preuve de retenue dans les opérations de maintien de l'ordre lors des manifestations et des marches.