

Exemplaire
offert par



Avec l'appui
financier de

 OSIWA

ANNEXE 2

CIRCULAIRE PORTANT POLITIQUE PENALE
DU GOUVERNEMENT

ANNEXE 3

PRINCIPES DE LA COMMISSION AFRICAINE
DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES
RELATIFS AUX INFRACTIONS MINEURES
EN AFRIQUE

*“Agir avec une saine conviction pour
un changement social”*

CIRCULAIRE PORTANT POLITIQUE PENALE DU GOUVERNEMENT

A l'attention de tout membre du ministère public et de tout membre de la police judiciaire (pour attribution) et Aux présidents des Cours d'Appel (pour information)

1. La volonté du Gouvernement de lutter efficacement contre la délinquance et la criminalité sous toutes ses formes postule la définition par l'Autorité d'une politique pénale claire et cohérente qui sera mise en œuvre par les agents et officiers de la police judiciaire ainsi que les membres du ministère public et qui concilie le respect de la loi, la sécurité des personnes et des biens et la jouissance des libertés individuelles

2. Il est rappelé que la politique pénale est définie comme l'ensemble des objectifs d'un Gouvernement visant la protection des biens et des personnes, au moyen de la répression des atteints à l'ordre établi

Elle est fondée sur :

- La Constitution aux termes de laquelle :
- Le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation (article 54) ;
- Le Conseil des Ministres délibère obligatoirement sur les décisions déterminant la politique générale de l'Etat (article 55) ;
- Les lois de la République notamment le code pénal, le code de procédure pénale ainsi que toutes les lois contenant des dispositions pénales.

Elle s'appuie dans sa mise en œuvre sur :

- Les membres du ministère public ;
- Les agents et officiers de la police judiciaire ;
- Le personnel de l'Etat ;
- Les citoyens.

3. il est encore rappelé à titre spécifique que la politique pénale est mise en œuvre au moyen de l'action du ministère public définie par l'article 1^{er} alinéa 1^{er} du code de procédure pénale comme « une prérogative appartenant à la société, déléguée au ministère public afin de faire déclarer la culpabilité et sanctionner une personne physique ou morale, auteur d'une infraction à la loi pénale. Elle est mise en mouvement et exercée par les représentants du ministère public »

Il est enfin rappelé qu'aux termes des dispositions de l'article 13 du code de procédure pénale, la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République et que suivant les dispositions des articles 30, 31, 34 et 35 de ce code, le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données par le ministre de la justice sous la réserve qu'aucune instruction de non poursuite ne puisse être donnée.

Il n'est donc pas sans intérêt d'insister sur le nécessaire loyauté des membres du ministère public et de la police judiciaire à l'égard du Gouvernement ainsi que sur l'unité d'actions et la rigueur professionnelle tendues vers la protection des intérêts fondamentaux de la société et de l'Etat au service desquels l'action publique est déployée.

4. la présente circulaire indique et précise les principes de la politique pénale et les principales orientations que le Garde des Sceaux entend leur donner pour renforcer la confiance publique en la justice.

Ces orientations doivent être mise en œuvre sur le plan local, sous le contrôle et la coordination des procureurs généraux, par les procureurs de la République auxquels revient l'exercice de l'action publique au travers des directives recommandées par les réalités sociologiques, culturelles, économiques et politiques propres à chaque ressort juridictionnel.

I- LES PRINCIPES

5. L'action publique engagée devra, sans préjudice de ce qui est exposé dans le livre préliminaire du code de procédure, être conduite à la lumière des principes suivants :

- La responsabilité ;
- L'utilité ;
- La proportionnalité ;
- La fermeté ;
- La recherche de l'efficacité dans l'action ;
- Le respect des droits et libertés fondamentaux.

A- Le principe de la responsabilité

6. incarnée par le ministère public, l'action publique ne peut être exercée qu'avec intelligence et courage. Les objectifs définis par le Gouvernement ne peuvent être atteints sans que les autorités en charge de l'enquête et de la poursuite n'agissent sans défaillir en assumant pleinement les fonctions à elles attribuées par la loi et en demeurant dans la stricte limite de celle-ci. Cette responsabilité attachée aux fonctions est collective, en raison de ce qu'elle engage toute la chaîne de mise en œuvre de l'action publique. Elle n'est pas moins individuelle, en ce sens qu'elle peut conduire à répondre des manquements à l'exécution des tâches relatives aux fins énoncées.

B- Le principe de l'utilité

7. L'utilité considérée comme l'aptitude ou le caractère d'un acte, d'un choix ou d'une décision à atteindre les objectifs sans exposer le bénéficiaire ou le commanditaire à des coûts (sociaux, économique, juridiques...) excessifs, doit être recherchée aussi bien dans la conduite de l'enquête pénale, dans l'orientation de la procédure, dans l'exercice des poursuites que dans l'application des sanctions prévues par la loi.

Aussi, et à cette fin, est-il demandé aux autorités d'enquête et/ou de poursuite de veiller à l'efficacité ainsi qu'à l'efficience des choix procéduraux et des actes à accomplir. Cette évaluation des choix possibles est nécessaire aussi bien au démarrage des enquêtes que

dans le cours de celles-ci. Elle vise à prévenir dans certains cas, toute tension sociale inutile et toute dépense excessive des deniers publics. Elle vise aussi à faire rendre la justice dans un délai raisonnable avec les moyens existants.

8. En application du principe de l'utilité, il est recommandé de toujours examiner les charges sociales, économiques, voire politiques et judiciaires des procédures engagées. Aussi, sera-t-il toujours opportun d'examiner, par exemple, la nécessité de correctionnaliser une affaire, en principe de nature criminelle, en tenant compte des contraintes de la procédure criminelle par rapport à l'utilité de la sanction prévisible. L'utilité a également dans ce sens un caractère économique puisqu'elle vise à réduire les dépenses auxquelles pourrait être exposé l'Etat dans le cas d'une procédure plus longue et, par suite, prévient les risques de dysfonctionnement judiciaires dus à une détention provisoire tout aussi longue et de condamnation consécutive de l'Etat à indemnisation. Il sera toujours méritoire d'être attentif aux risques, en présence d'une procédure ouverte dans le cadre d'une affaire signalée en lien avec une personne publique, de réputation nationale ou internationale, de mesurer en lien avec la chancellerie et les services de sécurité le cas échéant, les risques corrélatifs, collectifs et/ou individuels d'une procédure ouverte par voie de flagrance ou par information judiciaire. Toutefois, le principe de l'utilité relève non de la légalité mais de l'opportunité. Il pourra en toute occurrence être écarté en présence des exigences liées à la légalité.

C. Le principe de la proportionnalité

Ce principe fait partie des principes généraux prévus par le Code de procédure pénale dans le livre préliminaire.

9. Entendu comme l'établissement de rapports justes entre la valeur objet de violation et les moyens procéduraux mis en œuvre pour assurer la répression et la sanction, le principe de proportionnalité suggère aux autorités d'enquête de poursuivre de veiller à intégrer le critère de mesure dans le déroulement de l'enquête et de la procédure ainsi que dans l'application de la peine en prenant en considération la gravité ou non des actes. Ce faisant, on aurait recours aux solutions souples et adaptées à la délinquance à col bleu, notamment aux larcins et plus généralement à la répression de la petite délinquance. Il sera toujours réservé les moyens les plus importants aux crimes de sang et à la délinquance à col blanc.

D-Le principe de la fermeté

Les membres du ministère public et de la police judiciaire doivent veiller à l'application des sanctions sévères aux auteurs des infractions de corruption, de cybercriminalité, de terrorisme, de vente ou d'occupation d'immeubles d'autrui notamment dans les ressorts juridictionnels à fort contentieux domaniaux, d'atteintes portées contre les deniers de l'Etat, des collectivités, agences et offices de l'Etat, les atteintes à l'autorité et à l'image de l'Etat et les violences sur les personnes vulnérables.

E- LE PRINCIPE DE LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE DANS L'ACTION.

Il est attendu, dans la recherche de l'efficacité dans l'action, des unités d'enquête, le recours systématique à la police technique et scientifique en cas de cambriolage et de crimes de sang. Il est également attendu, la mise en place d'un cadre de concertation et de dialogue permettant entre les différents acteurs de la chaîne pénale et ce, dans un esprit d'équité dans les investigations et de loyauté à l'égard de la hiérarchie. L'obligation de compte rendu doit être systématiquement assurée à la hiérarchie jusqu'au Garde des Sceaux dans les procédures susceptibles de mettre en cause l'institution judiciaire, présentant un problème d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public ou une dimension internationale, ayant un retentissement médiatique important ou bien encore révélant une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale.

Il est donc important aux parquets généraux de poursuivre et veiller à l'observance avec efficacité de l'obligation de compte rendu et répondre aux demandes d'information conformément aux dispositions de l'article 35 du code de procédure pénale.

F- LE PRINCIPE DU RESPECT DES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX.

Il est impérieux de réaffirmer et veiller au respect des règles qui, dans le cadre des équilibres institutionnels, garantissent le bon fonctionnement de l'Etat de droit et contribuent à l'efficacité de la politique pénale, à savoir, le respect des droits et libertés fondamentaux de toutes les parties, notamment :

- Le traitement des affaires dans un délai raisonnable ;
- L'attention particulière aux victimes ;
- Le recours à l'application des peines alternatives pour les infractions de moindre gravité ;
- Le respect des présomptions d'innocence ;
- L'égalité des justiciables devant les lois.

II- LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE PENALE.

10. chaque autorité de poursuite ou d'enquête pénale est appelée à être plus attentive à la politique pénale suivant qu'il s'agit de la délinquance à col bleu ou de celle à col blanc ainsi que des priorités de la répression en matière pénale selon la vision du gouvernement.

A-En ce qui concerne la délinquance à col bleu.

11. Il est rappelé que la délinquance dite à col bleu implique le plus souvent les membres de la communauté défavorisée souffrant d'une vulnérabilité économique qui se traduit souvent par un ostracisme social. Il s'agit le plus souvent d'agents ne disposant que de leurs mains comme outil de travail, ayant des revenus peu confortables pour subvenir à leurs besoins. Il s'agit essentiellement d'une délinquance de survie. Cette criminalité à col bleu saisit alors une grande partie de la jeunesse déscolarisée ou peu scolarisée s'essayant aux menus travaux, à la petite activité dans les villes et campagnes et vivant dans un environnement criminogène accentué.

Il est recommandé à l'égard de ces agents commettant des infractions d'une gravité

mineure, la souplesse dans la répression sous la réserve d'une évidence remarquable de circonstance aggravante ou de récurrence de la dangerosité marquée par les situations de récidive. Sauf ces éléments d'aggravation de leurs situations pénales, la poursuite doit être tendue vers la réinsertion sociale avec le recours au travail d'intérêt général conformément à la loi éponyme déjà en vigueur.

A l'exception de la détention provisoire, la surpopulation carcérale est, en effet, liée aux condamnations à des peines privative de liberté prononcée contre des auteurs d'infraction d'importance faible ou moyenne. Or, il doit être considéré que le coût d'entretien d'un détenu, quelles que soient sa situation procédurale et la gravité ou non de l'infraction commise, est le même. Il s'en suit que l'Etat expose de très importants deniers publics à l'entretien en milieu carcéral de personnes qui eussent dû accroître par leur activités cette recette. Autant que nécessaire, l'attention des autorités d'enquête et de poursuite est appelée, dans ses conditions, sur l'efficacité et la pertinence de la répression. Des solutions alternatives à la détention provisoire et à la condamnation à une peine d'emprisonnement ferme devant en pareil cas toujours être recherchées.

En ce qui concerne la délinquance à col blanc.

12. il s'agit des infractions commises par des agents pénaux faisant, pour la plupart, partie de l'élite politique, administrative, intellectuelle, culturelle ou sociale. Contrairement à ce qui vient d'être exposé, il ne s'agit pas d'une délinquance de survie mais de confort, avec des éléments de complexité qui commandent la mise à disposition des moyens tout aussi exceptionnels. D'une gravité avérée, ces infractions mettent souvent à rude épreuve la stabilité sociale et touchent le plus souvent aux fondations de l'Etat. Dans ces cas, il est recommandé que la sévérité soit attachée à la répression et la rigueur à la procédure. Du reste, la plupart des infractions commises dans le cadre de la délinquance à col blanc se retrouvent parmi les priorités de répression du gouvernement.

C- Les priorités de la répression.

13. La lutte contre les atteintes aux personnes est une préoccupation constante du gouvernement, tout particulièrement lorsque ces atteintes sont commises aux dépens de personnes vulnérables, lorsqu'elles émanent du conjoints, du concubin ou partenaire de la victime, ou lorsqu'elles sont exercées à l'encontre des représentants de l'autorité, notamment les forces de l'ordre. Ces infractions, causant les préjudices les plus importants aux victimes, doivent être traitées avec la plus grande diligence et il convient de s'assurer d'une prise en charge des auteurs, adaptée et effective, permettant aussi d'éviter la réinsertion. Aucun agissement avéré ne doit rester sans réponse de la part des parquets.

14. Toute atteinte à la vie, à l'intégrité ou à l'image des personnes, volontaire ou involontaire, doit donner lieu à une attention spécifique aux victimes ou à leurs ayants droit. Les associations locales d'aides aux victimes doivent être associées afin qu'il leur soit proposé un accompagnement psychologique et qu'il leur soit communiquée toute information nécessaire à leur bonne compréhension du processus pénal.

Dans la même perspective, il conviendra de s'assurer que les victimes sont

systématiquement tenues informées des suites données aux procédures, le cas échéant, en lien avec les associations d'aide aux victimes.

15. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DOIT ETRE AU CŒUR DE L'ACTION DU MINISTERE PUBLIC.

Dans ce domaine, tout en maintenant un traitement spécialisé et centralisé des affaires de terrorisme qui continue de démontrer toute sa pertinence, l'échange d'information entre les parquets locaux doit être permanent aux fins d'efficacité dans la réponse judiciaire à ce fléau. Il est également attendu des magistrats des parquets un rôle avant-gardiste et primordial dans les dispositifs de prévention de la radicalisation violente, lesquels sont susceptibles de révéler des situations nécessitant une réponse judiciaire.

La lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ne saurait être conduite à la seule échelle nationale. Il est donc essentiel de développer le recours aux dispositifs de coopération judiciaire régionale, africaine, européenne et internationale (Réseaux WACAP, ARINWA, WAPIS etc.).

Il appartient aux membres du ministère public de faire appel aux membres du réseau judiciaire international. Ces acteurs et outils renouvelés doivent ainsi conduire les parquets à user de tous les moyens mis à leur disposition pour mener avec la plus grande célérité et efficacité les enquêtes relatives aux affaires de corruption et de trafic d'influence, notamment, par le développement du recours aux techniques spéciales d'enquête et en usant de la possibilité de prononcer des mesures conservatoires en lien avec la CENTIF, les autorités des administrations fiscales et douanières.

A cet égard, l'instauration du procureur spécial près la CRIET a profondément modifié le paysage institutionnel de la lutte contre la grande délinquance économique et financière. Son champ de compétence matérielle resserré, son degré de spécialisation renforcé, sa capacité d'analyse et sa réactivité facilitent l'optimisation de l'action de l'institution judiciaire.

16. Le gouvernement recommande par ailleurs une tolérance négative et quasiment nulle à l'égard des infractions suivantes :

- Les crimes de sang occasionnés par les infractions de meurtre, d'assassinat, de coups mortels, d'association de malfaiteurs, de vol qualifié etc. ;
- Les atteintes contre les personnes vulnérables, notamment les personnes à mobilité réduite, les mineurs, les personnes âgées, les femmes ;
- Les infractions à caractère économique qualifiées de crimes, notamment le détournement de deniers publics, la corruption et les infractions connexes ;
- La production, la détention, la vente ou le trafic de stupéfiants à caractère national ou international ;
- Le trafic des êtres humains, l'enlèvement de personnes avec demande de rançon et le trafic de faux médicaments.

Cette liste n'étant pas exhaustive, elle inclut toute atteinte à l'ordre économique ou politique. Elle intègre bien entendu la torture, les crimes contre le genre humain, les

crimes de guerre et tous les crimes contre l'humanité.

17. Cependant, en matière d'infraction contre l'ordre public économique et particulièrement des délits ou de crimes économiques, les objectifs de la poursuite seront favorables à la liberté pour autant que conformément à l'article 147 alinéa dernier du code de procédure pénale, l'inculpé offre soit de consigner immédiatement la moitié des fonds mis à sa charge, soit de justifier des biens réels mobiliers et immobiliers suffisants qu'il affecte en garantie par acte notarié.

18. L'Etat veillera au renforcement du dispositif législatif et à la disponibilité des ressources matérielles et financières afin que les objectifs énoncés soient atteints. Mais le gouvernement attend de chaque autorité policière et judiciaire, la rigueur quand il le faut, la souplesse lorsque cela est nécessaire, la pertinence dans les recours aux moyens de l'enquête et de la poursuite, la solidarité tout aussi nécessaire à l'atteinte des objectifs entre les autorités de l'enquête et celle de poursuite.

19. La mise en application de manière efficace de la politique du gouvernement suppose une organisation parfaite des parquets et une définition des priorités. Les procureurs de la République veilleront à travailler en étroite collaboration avec :

la chancellerie à l'égard de laquelle l'obligation voire le devoir de compte rendu est fondamental. Ce devoir de compte rendu est consubstantiel au principe de hiérarchie fonctionnelle ainsi qu'à la qualité de membre d'un parquet ;

élus locaux de leurs ressorts respectifs afin de recueillir et de disposer de la meilleure information pouvant leur permettre de lutter plus efficacement contre le phénomène de la criminalité. Dans ce cadre, les réunions de la conférence administrative départementale auxquelles prennent part les procureurs de la République paraissent bien indiquées pour recueillir des informations fiables.

20. la présente note circulaire qui abroge toutes dispositions antérieures contraires sera précisée et complétée en tant que de besoin et publiée partout où besoin sera.

Fait à Cotonou, le 20 JUN 2019



Severin Maxime QUENUM. -

PRINCIPES DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE
L'HOMME ET DES PEUPLES RELATIFS AUX INFRACTIONS
MINEURES EN AFRIQUE

AVANT-PROPOS

Au cours des 10 dernières années, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a élaboré plusieurs instruments pour faciliter l'interprétation et la mise en œuvre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en particulier en ce qui concerne les affaires touchant à la justice pénale. C'est en 2017 que les Principes régissant la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique ont été adoptés par la Commission africaine, une initiative qui marquait le dernier développement d'un plus large effort mené, au niveau régional, à l'effet de définir les normes à respecter pour l'instauration de pratiques acceptables en matière de droits humains, notamment en ce qui concerne les questions se rapportant à l'accès à la justice. Fait exceptionnel, ces nouvelles normes non

contraignantes plaident en faveur d'une prise en charge globale des défis qui interpellent l'Afrique au point de jonction entre la pauvreté, la justice et les droits de l'homme.

Si des efforts significatifs ont été consentis pour transformer les systèmes et décisions de la justice pénale sur le continent africain, les démunis et autres catégories de personnes marginalisées demeurent vulnérables aux violations de leurs droits de l'homme fondamentaux dès qu'ils entrent en contact avec le système de justice pénale, une situation qui est exacerbée et aggravée à différents niveaux de la chaîne de la justice pénale. Pour ce qui est des délits mineurs et de l'action policière dans certains espaces, ces violations touchent tant à la promulgation qu'à la mise en œuvre des lois pénales, qui cherchent activement à exclure certaines catégories de personnes, à savoir les pauvres, de certains domaines de la vie publique.

A cet égard, les lois qui pénalisent les infractions mineures ont pour effet de punir, de discriminer, de contrôler et de porter atteinte à la dignité des personnes sur la base de leur statut socio-économique. En réduisant l'aptitude des individus à s'impliquer dans des activités de subsistance, en particulier au profit des personnes vivant dans la pauvreté, les infractions mineures compromettent l'autonomie des individus, contribuant ainsi à une plus grande dégradation de leur droit à la dignité humaine. L'application de ces lois perpétue aussi la stigmatisation de la pauvreté en imposant une réponse pénale à des problèmes essentiellement socio-économiques. De ce point de vue, la pénalisation des infractions mineures renforce les comportements discriminatoires à l'égard des personnes marginalisées, elle contribue à la discrimination et la marginalisation en faisant de la pauvreté, de la situation de sans-abri et du chômage des infractions pénales, elle a également un impact sur les personnes les plus démunies et les plus marginalisées de nos communautés.

La Commission africaine a reconnu que la reclassification et la dépénalisation des infractions mineures est une question majeure en ce qui concerne les droits de l'homme.

Dans son Plan d'Action et sa Déclaration de Ouagadougou pour l'accélération de la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique (2003), la Commission encourage les Etats à adopter des stratégies de lutte contre le surpeuplement carcéral, notamment par la réduction du nombre des personnes placées en détention grâce à la dépénalisation des infractions ou délits mineurs.

Ces Principes visent à orienter les Etats s'agissant des mesures qu'ils pourraient prendre pour renforcer les protections des droits de l'homme à l'important point de jonction entre les notions de pauvreté et de justice pénale. Lorsque les Principes sont appliqués par les Etats, ils ont manifestement un impact positif sur la protection des droits des plus vulnérables contre les violations dans le contexte de la justice pénale et contribuent à mettre un terme à la pénalisation de la pauvreté en Afrique.

Je voudrais, enfin, saisir cette occasion pour remercier tous nos partenaires, notamment ceux ayant fourni un appui technique à l'élaboration de ces Principes, ainsi que toutes les parties intéressées qui ont participé aux consultations menées, au niveau régional, sur le projet. Ces partenariats confirment l'intérêt et la demande pour des normes régionales sur la dépénalisation des infractions mineures afin de promouvoir des systèmes de justice pénale plus efficaces et basés sur les droits en Afrique.



Commissaire Med. S.K. Kaggwa

Rapporteur spécial sortant sur les prisons, les conditions de détention et l'action policière en Afrique

PRÉFACE

L'adoption, par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, des Principes pour la Dépenalisation des Infractions mineures en Afrique dans le but de faire le point sur les efforts consentis par les Etats Parties et, à terme, de promulguer, d'interpréter et de mettre en œuvre les lois et règlements pénaux conformément aux articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte africaine. Ces articles garantissent à tous les individus, sans distinction aucune, le droit à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi, le droit à la dignité inhérente et à la protection contre les mauvais traitements ainsi que le droit à la protection contre les arrestations et détentions arbitraires.

La Commission africaine est préoccupée par l'existence de lois vagues et trop générales susceptibles de cibler des personnes sur la base de leur origine sociale, de leur statut social ou de leur fortune en pénalisant des actes ou des omissions essentiels à la vie. L'application de lois créant des infractions mineures a souvent un impact disproportionné sur les démunis et autres populations clés relevant du système de la justice pénale. En particulier, la pénalisation des activités essentielles à la vie dans les lieux publics (comme se déplacer, dormir, manger et échanger de la nourriture, commercer, racoler, vendre à la sauvette ou gagner sa vie autrement et s'impliquer dans des activités liées à l'hygiène) cible directement les personnes vivant dans la pauvreté.

La Commission est aussi préoccupée par l'impact socio-économique négatif de la répression de ces infractions, comme l'imposition d'amendes à des personnes n'ayant pas les moyens de les payer, les détentions provisoires prolongées ou arbitraires, le harcèlement par les agents de la force publique, le coût économique et social pour les familles des détenus, les conséquences sur la santé des mauvaises conditions de détention, les éventuels antécédents judiciaires, qui accentuent la marginalisation et aggravent les difficultés des personnes vivant dans la pauvreté.

La Commission africaine a également conscience que le surpeuplement des prisons en Afrique représente une grave menace pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Aux termes de la Déclaration et du Plan d'Action de Ouagadougou visant à accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique, la dépenalisation de certaines infractions, comme « l'oisiveté, le vagabondage, la prostitution, le non remboursement de dettes, la désobéissance aux parents », représente une stratégie visant à réduire le surpeuplement des prisons en Afrique. Ces Principes fournissent aux Etats Parties de nouvelles orientations sur la mise en œuvre de cette stratégie dans le but de favoriser le respect des dispositions de l'article 5 de la Charte africaine, qui interdit les mauvais traitements dans les lieux de détention.



Commissaire Maria Teresa Manuela

Commissaire à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
Rapporteuse spéciale sur les prisons, les conditions de détention et l'action policière en Afrique

PRÉAMBULE

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission), réunie du 1 au 15 novembre 2017, à Banjul, en Gambie, à l'occasion de sa 61ème Session ordinaire :

Rappelant son mandat de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) ;

Reconnaissant son mandat, en vertu de l'article 45 (1) (b) de la Charte africaine, de « formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales ; »

Rappelant les articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte africaine, qui garantissent les droits et libertés reconnus par ladite Charte à tous les individus, sans distinction aucune, le droit de toutes les personnes à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi, le droit à la dignité inhérente à la personne humaine et l'interdiction de la torture, des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants et le droit de chacun à la liberté et à la sécurité, notamment l'interdiction des arrestations et détentions arbitraires ;

Notant les articles 4, 7, 12, 16, 18 et 22 de la Charte africaine, qui garantissent le droit à la vie, le droit d'avoir sa cause entendue, la liberté de circulation, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, les droits des personnes âgées et des personnes handicapées et le droit au développement économique, social et culturel ;

Reconnaissant le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, en particulier ses articles 3 et 4 qui garantissent le droit à la dignité, à la vie, à l'intégrité et à la sécurité de la personne, ainsi que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'Enfant, qui stipule que « l'intérêt de l'enfant sera la considération primordiale » dans toutes les actions le concernant ;

Rappelant la Déclaration et le Plan d'Action de Ouagadougou pour l'accélération de la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique, qui appellent les Etats Parties à la Charte africaine à décriminaliser certaines infractions, telles que « l'oisiveté, le vagabondage, la prostitution, le non remboursement de dettes, la désobéissance aux parents » ; les Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique (Lignes directrices de Luanda), qui identifient les motifs juridiques permettant

des arrestations fondées sur les principes de légalité et d'égalité et encouragent la déjudiciarisation des délits mineurs ; les Principes et Lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, qui appellent les Etats Parties à concevoir des plans nationaux pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment, le cas échéant, des plans et politiques de réduction de la pauvreté, tout en veillant également à ce que les droits des populations-clés et des personnes vulnérables soient respectés ;

Gardant à l'esprit l'article 6 de la Charte africaine qui n'autorise les arrestations que dans l'exercice des pouvoirs normalement dévolus aux forces de sécurité dans une société démocratique ;

Notant les articles 2, 4, 7, 9, 10, 11, 14, 15 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; les articles 2, 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; les articles 1, 2, 3, 4, 12 et 16 de la Convention sur les droits de l'enfant ; les articles 2, 3 et 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les articles 2, 4, 5, 9, 12, 13 et 14 de la Convention sur les droits des personnes handicapées ;

Consciente de l'esprit des Objectifs du développement durable, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 2015, et, en particulier, de leur devise de ne laisser « personne de côté » ;

Notant l'Objectif 16 des Objectifs de développement durable qui appelle les Etats à « promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives en vue d'un développement durable, garantir l'accès à la justice pour tous et construire des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux » et la cible 16.3 qui vise, plus particulièrement, à garantir l'accès égal de tous à la justice ;

Adopte les Principes suivants relatifs à la dépenalisation des infractions mineures en Afrique :

PARTIE 1 **Définitions**

1. Aux fins des présents Principes :

Le terme **arrestation** désigne l'acte d'appréhender une personne pour la commission présumée d'une infraction pénale ou l'action d'une autorité compétente pour arrêter ou détenir une personne, ou autrement autorisée par la loi.

Le terme **dépenalisation** désigne le processus par lequel un acte qualifié de pénal et les pénalités associées sont retirés de la législation ;

L'expression **mauvais traitement** couvre les traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants qui ne sont pas assimilables à la torture telle que définie à l'article 1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

L'expression **populations-clés** désigne les personnes qui s'injectent des drogues, les hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes, les personnes transgenres, les travailleurs du sexe et les détenus.

L'expression **responsable de l'application de la loi** désigne tous les fonctionnaires ou autres personnes compétentes, nommées ou élues, ou les autorités jouissant, au minimum, d'un pouvoir légal d'arrestation qui leur a été conféré par l'Etat ;

L'**exercice d'activités de subsistance** signifie se déplacer, dormir, manger et échanger des aliments, commercer, revendre, vendre à la sauvette et s'impliquer au profit d'activités touchant à l'hygiène dans les lieux publics ;

Les **infractions mineures** sont des délits de faible gravité pour lesquels la peine prévue par la loi est un avertissement, un service communautaire, une amende de faible valeur ou une peine d'emprisonnement de courte durée, souvent pour non-paiement d'une amende. Les exemples comprennent, notamment, les infractions comme l'oisiveté et le vagabondage, le fait d'être une personne désœuvrée ou débauchée, la revente, la mendicité, la clochardise, le non remboursement de dettes, le fait de représenter une nuisance publique, la désobéissance aux parents, les infractions créées par des règlements visant à lutter contre les nuisances publiques sur la voie publique et dans les lieux publics, comme le fait d'uriner dans un lieu public et faire son linge en public, et les lois qui pénalisent les activités commerciales informelles, telles que le colportage et la vente ambulante. Les infractions mineures sont prévues par une loi nationale et, dans la plupart des pays, classées dans la catégorie plus large des délits de faible gravité, des contraventions, des déclarations de culpabilité par procédure sommaire ou des infractions réglementaires ;

L'expression **détention provisoire** fait référence à la période de détention ordonnée par une autorité judiciaire en attendant le procès ;

L'expression **aménagement raisonnable** fait référence à une modification ou un ajustement de la procédure, du processus ou des conditions physiques de détention afin de prendre en considération les besoins des individus souffrant d'un handicap physique, mental, intellectuel ou sensoriel et de veiller à ce que ces derniers puissent accéder,

sur la base de l'égalité avec les autres, à l'environnement physique, aux informations et aux communications et à d'autres services et facilités mis à disposition par l'autorité pénitentiaire. Un accès égal devrait être garanti, quel que soit le type de handicap, le statut juridique, la condition sociale, le genre et l'âge de la personne détenue ;

Le terme **torture** a le même sens que celui que lui donne l'article 1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, repris par la Commission africaine au Chapitre Premier, paragraphe C (4) des Lignes directrices de Robben Island pour l'interdiction et la prévention de la torture ;

L'expression **personnes vulnérables** désigne les personnes marginalisées dans la société et le système de justice pénale du fait de leur statut ou de l'association d'un ou de plusieurs statuts. Il s'agit, en particulier, des personnes économiquement ou socialement marginalisées, y compris de celles vivant dans la pauvreté, des personnes sans-abri, des enfants de la rue, des mendiants, des personnes âgées, des personnes marginalisées du fait de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, des populations-clés, des personnes handicapées, des vendeurs à la sauvette et vendeurs ambulants.

PARTIE 2

Objectifs

2. Les Principes relatifs à la dépenalisation des infractions mineures ont pour objectif de guider les Etats Parties en vue de la promulgation, de l'interprétation et de la mise en œuvre des lois et règlements pénaux dans le respect des dispositions des articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte africaine. Les Principes définissent les normes sur la base desquelles les infractions mineures reconnues par la loi ou le règlement sont établies et préconisent les mesures susceptibles d'être prises par les Etats Parties afin de faire de telle sorte que ces lois ne visent pas des personnes sur la base de leur origine sociale, de leur statut social ou de leur fortune en pénalisant des activités de subsistance.

PARTIE 3

Les infractions mineures sont contraires aux dispositions des articles 2, 3 et 18 de la Charte africaine sur le droit à l'égalité et la non-discrimination

3. Les articles 2 et 3 de la Charte africaine garantissent à toutes les personnes la jouissance des droits et libertés reconnus par la Charte, sans distinction de quelque nature que ce soit, comme la race, le groupe ethnique, la couleur de la peau, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou une autre situation ; l'égalité devant la loi et l'égalité devant la loi.

4. L'article 18 de la Charte africaine fait obligation aux Etats Parties de s'assurer de

l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et des enfants et de protéger et promouvoir les droits des personnes âgées et des personnes handicapées, notamment par l'égalité de protection et la promotion des droits des personnes souffrant de handicaps physiques, mentaux, intellectuels, sensoriels ou d'un retard de développement.

5. Les Etats Parties à la Charte africaine ont l'obligation de veiller à l'adoption et à la mise en œuvre de toutes les lois, notamment des lois qui créent des infractions mineures, respectent, protègent et promeuvent les droits de toutes les personnes à l'égalité devant la loi et à la non-discrimination, définis aux articles 2, 3 et 18 de la Charte africaine.

6. Les lois qui créent des infractions mineures sont contraires aux principes de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination au motif qu'elles ciblent ou ont un impact disproportionné sur les pauvres, les personnes vulnérables, les populations-clés ou selon le genre.

7. La répression des infractions mineures a pour effet de réprimer, de discriminer, de contrôler et de compromettre la dignité des personnes sur la base de leur statut. Elle viole aussi l'autonomie des personnes, en particulier celles vivant dans la pauvreté, en restreignant l'exercice de leurs activités de subsistance dans les lieux publics. L'application de ces lois perpétue la stigmatisation de la pauvreté en imposant une réponse judiciaire pénale à des problèmes socio-économiques et de développement durable. A cet égard, les infractions mineures renforcent les attitudes discriminatoires à l'égard des personnes marginalisées.

PARTIE 4

Les infractions mineures sont contraires aux dispositions de l'article 5 de la Charte africaine relatif au droit à la dignité et à l'interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

8. L'article 5 de la Charte africaine garantit le respect de la dignité inhérente à toutes les personnes et interdit la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (torture et autres mauvais traitements). Les conditions de détention en garde à vue, de détention provisoire ou dans les prisons et autres établissements carcéraux doivent être conformes à toutes les normes régionales et internationales des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'obligation de traiter les détenus avec le respect inhérent à leur dignité et de les protéger contre la torture et les autres mauvais traitements. La détention dans des conditions d'extrême surpopulation sera, au minimum, assimilable à des mauvais traitements.

9. Les infractions mineures sont en contradiction avec le droit à la dignité et à la protection contre les mauvais traitements, car leur application contribue au surpeuplement des

lieux de détention ou d'emprisonnement.

10. Le surpeuplement des lieux de détention est incompatible avec la mise en place de conditions physiques de détention respectueuses de la dignité des détenus et les garanties procédurales et autres protections visant à protéger les détenus des mauvais traitements, comme prévu par la Commission africaine dans la Charte africaine et les Lignes directrices de Luanda.

11. La répression des infractions mineures peut aussi se faire en violation du droit à la dignité et à la protection contre les mauvais traitements lorsqu'elle implique des opérations se traduisant par des arrestations de masse.

PARTIE 5

Les infractions mineures sont contraires aux dispositions de l'article 6 de la Charte africaine sur le droit à la liberté et la sécurité de la personne et l'interdiction des arrestations et détentions arbitraires

12. L'article 6 de la Charte africaine garantit à toutes les personnes le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, interdit les arrestations et les détentions arbitraires et prévoit qu'une personne ne peut être privée de liberté que pour des raisons et conditions déjà prévues par la loi et de manière à ne permettre les arrestations que dans l'exercice des pouvoirs normalement dévolus aux forces de sécurité d'une société démocratique.

13. Pour être conformes à l'article 6 de la Charte africaine, la promulgation, l'interprétation et la mise en œuvre des infractions mineures par les Etats Parties devraient :

13.1 se faire dans le respect de la légalité.

13.1.1 Les lois qui définissent les comportements délictueux doivent être claires, précises et accessibles et elles doivent aussi établir clairement les éléments de l'infraction, ainsi que les motifs justifiant l'arrestation et la mise en détention d'un individu.

13.1.2 Les infractions mineures sont souvent vagues et trop générales et ne précisent pas toujours le comportement jugé délictueux ou l'intention criminelle visée. Par conséquent, les forces de sécurité bénéficient d'une large discrétion pour déterminer quelles activités peuvent être qualifiées de comportement délictueux dans un contexte particulier, ce qui résulte souvent en une application arbitraire et/ou discriminatoire de la loi.

13.2 Etre légitimes, nécessaires et proportionnées.

13.2.1 Les lois pénales doivent viser un objectif légitime.

13.2.2 Les lois pénales doivent être une mesure nécessaire et proportionnée visant à réaliser cet objectif légitime dans une société démocratique, notamment par la prévention et la détection de l'infraction sans pour autant donner lieu à des violations excessives ou arbitraires des droits et libertés individuels. Un lien rationnel doit exister entre la loi, son application et l'objectif recherché.

13.2.3 Les infractions mineures peuvent menacer les droits et libertés fondamentaux des personnes démunies et autres individus marginalisés. Non seulement la répression de ces infractions détourne des ressources qui auraient pu être consacrées à la prévention et à la détection des crimes graves, mais elle consolide aussi la stigmatisation et l'impact de la pauvreté sur les personnes les plus vulnérables aux violations de leurs droits dans

l'ensemble de la chaîne de la justice pénale.

13.2.4 Les lois qui permettent l'arrestation et le placement en détention pour infractions mineures peuvent représenter une mesure disproportionnée contraire au principe de l'arrestation comme mesure de dernier ressort et être en contradiction avec les principes de la santé publique.

13.3 Respecter les normes régionales et internationales des droits de l'homme, notamment les principes de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination, comme prévu au Chapitre B des présents Principes.

PARTIE 6

Les Etats Parties à la Charte africaine devraient dépénaliser les infractions mineures, conformément à ces Principes et aux autres normes régionales et internationales des droits de l'homme

14. Les Etats Parties à la Charte africaine doivent prendre les mesures suivantes afin que les lois et les conditions de leur mise en œuvre soient conformes à ces Principes et aux autres normes régionales et internationales des droits de l'homme.

14.1 Dépénalisation de certaines infractions mineures.

14.1.1 Veiller à la dépénalisation des comportements qualifiés d'infractions pénales par des lois de portée générale, vagues et ambiguës.

14.1.2 Veiller à ce que les lois qui pénalisent le statut d'une personne ou son apparence soient dépénalisées, en particulier les lois qui pénalisent les activités de subsistance dans les lieux publics.

14.2 Alternatives à l'arrestation et à la détention pour les autres infractions mineures qui ne sont pas dépénalisées par les présents Principes.

14.2.1 En ce qui concerne toutes les autres infractions pénales mineures jugées, par les Etats Parties, conformes à la Charte africaine telle qu'interprétée par les présents Principes, lesdits Etats Parties sont encouragés à établir et appliquer diverses alternatives à l'arrestation et à la détention.

14.2.2 Ces alternatives intègrent, notamment, la déjudiciarisation des affaires impliquant des infractions mineures et le recours au service communautaire, aux programmes de traitement communautaires et aux mécanismes alternatifs de règlement des litiges, comme la médiation, ainsi que le recours à des alternatives reconnues et efficaces conformes aux normes internationales relatives aux droits humains et la déclaration de certaines infractions comme ne justifiant pas une arrestation.

14.2.3 Les alternatives à l'arrestation et à la détention devraient être encouragées dans

un cadre qui reconnaît la nécessité d'un aménagement raisonnable pour les personnes handicapées et un cadre qui favorise le meilleur intérêt de l'enfant en conflit avec la loi.

14.3 Prise en charge des causes profondes de la pauvreté et autres formes de marginalisation.

14.3.1 Adopter des mesures visant à résoudre les situations qui causent, exacerbent et perpétuent la pauvreté, au lieu de faire de cette dernière une infraction pénale, conformément à l'obligation de l'Etat de respecter, protéger et promouvoir les droits humains, en particulier le droit au développement prévu à l'article 22 de la Charte africaine.

14.3.2 A cet égard, les Etats Parties doivent être guidés par les Principes et Lignes directrices relatifs à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels prévus par la Charte africaine pour ce qui concerne l'élaboration, la mise en œuvre et le financement adéquat des plans d'action nationaux de réduction de la pauvreté. Ces plans doivent prendre en considération les obligations fondamentales minimums des Etats Parties en termes de respect de l'égalité et de la non-discrimination, de droits au travail, à la santé, à l'éducation, au logement, à la culture, à la sécurité sociale, à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, à la famille, tels qu'énumérés de manière détaillée dans les présents Principes et Lignes directrices.

14.4 Mise en œuvre des présents Principes.

14.4.1 Adopter les mesures nécessaires pour donner effet aux présents Principes et veiller à ce que les droits et obligations visés soient toujours garantis en droit et dans la pratique, y compris en périodes de conflit et d'état d'urgence. Il s'agit, notamment, des mesures suivantes :

(a) Veiller à ce que les lois pénalisant un comportement en des termes généraux, vagues et ambigus soient révisées, comme prévu par les présentes Lignes directrices, en vue de leur dépenalisation.

(b) Mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de garantir le droit de toutes les personnes à des avis et une assistance juridiques. Plus particulièrement, les Etats devraient mettre en place un service d'assistance judiciaire dans le cadre duquel des services judiciaires seront fournis à tous les individus n'ayant pas les moyens de se payer les services d'un avocat privé pour les affaires pénales.

(c) Promouvoir une large diffusion des présents Principes, notamment auprès du Parlement, des institutions des secteurs de la justice et de la sécurité, des institutions nationales des droits de l'homme, des mécanismes nationaux de prévention, des autorités statutaires chargées de surveiller la police, des institutions ayant un mandat de contrôle et de surveillance des institutions du secteur de la justice pénale et de la communauté.

(d) Veiller à ce que tous les agents chargés de l'application de la loi et les auxiliaires

de justice reçoivent, en leur qualité de premiers responsables de l'application de la loi pénale, une formation continue et globale sur leurs obligations de protéger et de respecter les droits humains de toutes les personnes, notamment les articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte africaine, les présents Principes, les Lignes directrices de Luanda et autres normes régionales et internationales pertinentes des droits de l'homme.

(e) Fournir, dans leurs rapports périodiques présentés à la Commission en vertu de l'article 62 de la Charte africaine, des informations permettant de déterminer dans quelle mesure la législation pénale nationale et son administration sont conformes aux présents Principes ainsi que sur toutes les mesures, comme une réforme juridique ou institutionnelle, prises actuellement dans le but d'assurer le respect, au niveau national, des dispositions de la Charte africaine à cet égard.

(f) Systématiser la collecte des données et l'établissement de rapports rendant compte du pourcentage des prisonniers en détention provisoire par rapport à la population carcérale totale, du nombre des personnes en détention provisoire depuis plus d'un an, du nombre de détenus en attente de jugement qui ont accès à des services d'assistance judiciaire, notamment au moyen de statistiques séparées pour ceux qui bénéficient de services d'assistance judiciaire gratuits à chaque étape du processus de justice pénale.

(g) Encourager la collaboration avec les acteurs non-gouvernementaux nationaux et régionaux pour échanger les meilleures pratiques concernant les types de collecte de données, le suivi et l'établissement de rapports et veiller à l'insertion de la collecte de données dans les rapports de pays périodiques soumis à la Commission africaine et dans le cadre du programme de mise en œuvre des objectifs du développement durable et, plus précisément, de l'Objectif 16.

“Nous œuvrons pour un Bénin
où les conditions sont créées en vue
de satisfaire à tous les droits
humains sans distinction
aucune “

©Changement Social Bénin 2019

Sis au lot V- 3174a,
YENADJRO (Womey / Abomey - Calavi)
BP 565 Womey, Abomey - Calavi
+229 97 09 84 09 /+229 62 33 72 02
N° d'enregistrement: 2006/ 068/ PDZ/-C/SG – SG - D2
ASSOC J.O N° 21 du 1er novembre 2006 Page 893 ;
N° IFU 6201300898803 ;