



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

Appui financier



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Appui technique

OMCT
Réseau SOS-Torture

PLAIDOYER POUR LA RESTAURATION DES VISITES AUX
ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES EN RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

L'IMPACT DE LA SUSPENSION DES VISITES DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES SUR LES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ



OCTOBRE 2023

ONG CHANGEMENT SOCIAL BENIN

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION.....	9
MÉTHODOLOGIE	11
I- ACCESSIBILITE INFORMATIONNELLE DES DETENUS SUR LEUR DROIT DE VISITE	15
II- EFFECTIVITÉ DU DROIT DE VISITE DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ.....	17
III- IMPLICATIONS DE LA SUSPENSION DU DROIT DE VISITE DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ	21
Répercussions sur la santé mentale des personnes privées de liberté et leurs proches...25	
Absence de garantie juridique fondamentale contre la torture	26
Exacerbation des tensions et violences dans les prisons.....	27
Portée et durée de la suspension des visites.....	27
De la nécessité de rouvrir les portes des établissements pénitentiaires aux organes de surveillance.....	29
Accès à l’information et transparence	29
Plus-value de l’accès des ONG.....	30
Soutien des mécanismes onusiens.....	32
IV- RECOMMANDATIONS COMPLÉTANT LES PROPOSITIONS DU PERSONNEL DE L’ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	33
Au Gouvernement.....	33
À la Commission Béninoise des Droits de l’Homme	33

Dans sa déclaration du 27 avril 2020, l'ancienne Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies affirmait : « Nous avons vu de nombreux États adopter des mesures justifiables, raisonnables et limitées dans le temps. Mais il y a également des cas extrêmement inquiétants où les gouvernements semblent se servir de la COVID-19 pour violer les droits de l'homme, restreindre encore davantage les libertés fondamentales et l'espace civique, et saper l'état de droit ». Et elle conclut par : « Compte tenu de la nature exceptionnelle de la crise, il est clair que les États ont besoin de pouvoirs supplémentaires pour y faire face. Cependant, si l'état de droit n'est pas respecté, la situation d'urgence sanitaire risque de devenir une catastrophe des droits de l'homme, dont les effets néfastes surpasseront pendant longtemps la pandémie elle-même »¹.

Pour prévenir la propagation de la COVID 19 en milieu carcéral au Bénin, le Gouvernement a décidé, entre autres, de la suspension des visites dans les établissements pénitentiaires. Ladite mesure est demeurée en vigueur jusqu'à la date de la réalisation des présents travaux malgré la levée des restrictions

sur l'ensemble du territoire marquant la fin de la pandémie.

« Les prisons sont des épicrocentres de maladies infectieuses en raison de la prévalence de fond plus élevée de l'infection, des niveaux plus élevés de facteurs de risque d'infection, des contacts étroits inévitables dans des installations souvent surpeuplées, mal ventilées et insalubres, et de l'accès limité aux services de soins de santé par rapport au milieu libre. Les infections peuvent se transmettre entre les personnes détenues, le personnel et les visiteuses et visiteurs, entre les prisons du fait des transfèvements et des redéploiements de personnel, ainsi que vers et depuis le milieu libre. À ce titre, les prisons et autres lieux de détention font partie intégrante de la réponse de santé publique à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)². »

Nonobstant ce qui précède, la manière dont les mesures de prévention et de maîtrise des infections dans les prisons sont mises en œuvre aura, dans de nombreux cas, des incidences directes sur le respect, par les États Membres, des règles et normes internationales applicables à la gestion des prisons. L'Ensemble de règles minima des Nations

¹<https://www.ohchr.org/fr/2020/04/covid-19-exceptional-measures-should-not-be-cover-human-rights-abuses-and-violations>

² Stuart A. Kinner et al., « Prisons and custodial settings are part of a comprehensive response to COVID-19 », *The Lancet*, vol. 5, no 4 (mars 2020).

Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquant.e.s (Règles de Bangkok), en particulier, établissent des conditions et des garanties universellement reconnues qui peuvent être mises en péril par les restrictions imposées en réponse à la COVID-19. Une communication inappropriée sur ces restrictions peut nuire à la sûreté et à la sécurité de la prison ; la suspension temporaire des visites et le recours accru à la quarantaine peuvent conduire à un isolement excessif et mettre en danger la santé mentale des personnes détenues ; la réduction de la participation des personnes détenues à des activités constructives peut nuire à l'objectif de réinsertion sous-jacent à l'emprisonnement ; et la limitation des visites de consultation juridique peut nuire à la défense des personnes détenues³.

Le maintien de la fermeture des portes des établissements pénitentiaires aux regards extérieurs peut être porteur de violations des droits humains non révélées au public et instaurer un sentiment de méfiance du public, une impression de gestion non transparente desdits établissements et l'intemporalité peut apparaître en déphasage avec l'exigence de proportionnalité. C'est pourquoi, afin de disposer de base documentaire probante, l'ONG Changement Social Bénin a entrepris de réaliser une mission concernant l'impact

de la suspension des visites sur les droits des personnes privées de liberté au Bénin. Cette mission couvre les 11 établissements pénitentiaires béninois, de sorte que le présent rapport rend compte des effets concrets d'une telle mesure dans l'ensemble des établissements pénitentiaires au Bénin. L'ONG Changement Social Bénin souhaite remercier le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies pour son appui technique et financier à travers le Fonds spécial OPCAT dans le cadre du projet « Plaidoyer pour la restauration des visites aux établissements pénitentiaires en République du Bénin ». Elle adresse également ses remerciements au Ministère de la Justice et de la Législation pour avoir facilité la réalisation de cette mission à travers l'autorisation d'accès délivrée par le Directeur Général de l'Agence Pénitentiaire du Bénin. Enfin, les remerciements vont aussi à l'endroit de l'Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT) pour son appui technique.

Le présent rapport a été conçu dans l'idée de servir d'outil de réflexion aux porteurs de responsabilité, avec l'espoir d'obtenir la réouverture des établissements pénitentiaires au monde extérieur.

Ralmeg GANDAHO,
Président du Conseil d'Administration
ONG Changement Social Bénin

³ https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/cpcj-prison-reform_html/21-03770_FR_Guidance_Note_IPC_FR.pdf

INTRODUCTION

Le contact avec le monde extérieur est vital pour la dignité et le bien-être des personnes privées de liberté. Les instruments internationaux relatifs aux droits humains consacrent le droit à des contacts fréquents avec le monde extérieur et en particulier avec les membres de la famille. Les types de contact les plus pertinents sont les visites présentes, qui permettent d'établir un contact physique. De nombreux pays ne respectent pas les normes internationales et autorisent la suspension des communications pendant de longues périodes. Il convient de respecter les normes internationales et de prendre des mesures pour s'assurer qu'elles soient réellement appliquées.

Les visites aux personnes privées de liberté sont « très importantes pour assurer leur santé mentale et leur réinsertion sociale »⁴. Elles sont aussi essentielles au bien-être des familles des personnes privées de liberté et

pour garantir le droit à la vie de famille⁵. Elles sont notamment très importantes pour les enfants, pour qui le contact physique est un besoin fondamental et une source de réconfort psychologique⁶. La Convention internationale des droits de l'enfant prévoit que les enfants ont le droit d'« entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec leurs deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant »⁷.

L'Ensemble de principes des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement consacre le droit de toute personne détenue ou emprisonnée « à recevoir des visites, en particulier de membres de sa famille, et de correspondre, en particulier avec eux, et elle doit disposer de possibilités adéquates que peuvent spécifier la loi ou les règlements pris conformément à la loi »⁸.

L'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus

⁴ Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes et commentaires (« Règles de Bangkok ») (2011), Règle 43.

⁵ Voir, notamment, Comité permanent inter organisations (HCDH et OMS), Covid-19: Focus on persons deprived of liberty, mars 2020.

⁶ Flynn, C. et al. « Contact experiences and needs of children of prisoners before and during COVID-19 : Findings from an Australian survey », *Child & family social work*, 10.1111/cfs.12873, 22 août 2021

⁷ Assemblée générale des Nations unies, Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 avec la résolution 44/25, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, article 9.3.

⁸ Assemblée générale des Nations unies, Ensemble de principes des Nations unies pour la protection

(Règles Nelson Mandela) prévoit que les détenu-e-s doivent être autorisé-e-s à communiquer avec leurs familles et amis à intervalles réguliers, en recevant des visites et par correspondance écrite et, le cas échéant, par télécommunication électronique, numérique ou par d'autres moyens⁹.

Les normes internationales relatives au traitement des femmes et des enfants privés de liberté abordent la question du droit aux visites de manière plus détaillée. Les visites entre les parents détenus et leurs enfants doivent se faire dans un cadre de visite permettant un contact libre et il convient d'encourager les visites prolongées, lorsque cela est possible. En raison de l'impact particulièrement néfaste de la séparation d'avec leurs familles, les enfants privés de liberté ont le droit de recevoir des visites régulières et fréquentes des membres de leur famille et devraient être autorisés à quitter les lieux de détention pour des visites à domicile ou chez des membres de leur famille.

Ce droit aux visites constitue la pierre

angulaire de la dignité et du bien-être des personnes privées de liberté. Les Règles Nelson Mandela le confirment : la règle 43 énonce les sanctions et les restrictions interdites, conformément à l'interdiction absolue de la torture et autres mauvais traitements prévue par le droit international. Ainsi, la règle 43.3, notamment, prévoit que : « Les sanctions disciplinaires ou mesures de restriction ne doivent pas consister en une interdiction de contacts avec la famille. Les contacts avec la famille ne peuvent être restreints que pour une période limitée, lorsque cela est strictement nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité ».

Comme le précise le Guide des visites du Département de l'administration pénitentiaire de l'État de Washington (États-Unis), dans le cadre du Programme des visites familiales prolongées (Extended Family Visit Program, EFV)¹⁰, les visites doivent permettre « de construire des relations durables importantes pour la réinsertion des détenu-e-s, et d'inciter, celles et ceux qui effectuent de longues peines à faire des choix comportementaux

de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, résolution 43/173, adoptée le 9 décembre 1988, Principe 19.

⁹Assemblée générale des Nations unies, Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), résolution 70/175, adoptée le 17 décembre 2015, Règle 58.

¹⁰ Pour les visites de prison entre les détenu-e-s et le(s) membre(s) de leur famille immédiate dans une unité de logement privée (pouvant durer jusqu'à 48h).

positifs, et réduire ainsi les infractions à caractère violent »¹¹.

Dès le mois de mars 2020, face aux craintes de propagation rapide du Covid-19 dans les établissements pénitentiaires, les autorités béninoises ont suspendu les visites en milieu carcéral, qu'elles soient avec ou sans contact¹². Cette mesure visait à limiter la propagation du Covid-19 compte tenu de la surpopulation carcérale systémique qui ne permet pas de respecter la distanciation sociale et les autres mesures d'hygiène.

En effet, par Circulaire N°008/MJL/DC/SGM/DACS/DAPG/SA du 18 mars 2020 portant plan d'actions COVID 19 / MJL prise par le Ministre de la Justice et de la Législation, « les activités des intervenants pénitentiaires sont suspendues à moins qu'elles ne s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pandémie »¹³. S'il est vrai qu'une telle mesure pouvait permettre d'endiguer efficacement la pandémie, il

n'est pas moins vrai qu'une telle mesure devrait s'inscrire dans la temporalité de sorte à s'atténuer en même temps que la crise sanitaire. Malheureusement, cette mesure est demeurée en vigueur jusqu'à ce jour malgré la levée des mesures restrictives générales sur le plan international¹⁴.

Afin de mieux appréhender la situation et de disposer d'éléments probants devant servir de base pour ses actions de plaidoyer en faveur de la réouverture des établissements pénitentiaires au monde extérieur, Changement Social Bénin, dans le cadre de son projet « Plaidoyer pour la restauration des visites aux établissements pénitentiaires en République du Bénin », a réalisé une mission nationale relative à l'impact de la suspension des visites aux établissements pénitentiaires sur les personnes privées de liberté. Le présent rapport en expose les résultats.

¹¹ <https://www.doc.wa.gov/corrections/incarceration/visiting/prison-visits.htm>

¹² Parmi les premières recommandations émises par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), il est précisé que « [l]es mesures pouvant être envisagées incluent, le cas échéant, la restriction des visites des membres de la famille, la réduction du nombre de visiteurs et/ou de la durée et de la fréquence des visites et l'introduction de la vidéoconférence (Skype, par exemple) pour les membres de la famille et les représentants du système judiciaire, tels que les conseils juridiques ». Elle mettait en garde : « la suspension temporaire des visites sur site sera soigneusement examinée à l'aune des évaluations de risque locales et en collaboration avec des collègues de la santé publique » : Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe, « Préparation, prévention et lutte contre la Covid-19 dans les prisons et autres lieux de détention », 202, p. 21-22.

¹³ Page 3 de ladite Circulaire

¹⁴ <https://www.gouv.bj/actualite/1713/coronavirus-levee-mesures-preventives-restrictives-gouvernement-relance-activites-economiques-culturelles-sociales/>

MÉTHODOLOGIE

La présente mission documente la situation de la suspension des visites aux personnes privées de liberté dans tous les établissements pénitentiaires du Bénin, à savoir : les 3 prisons civiles (Parakou, Abomey et Akpro-Missérété) et les 8 maisons d'arrêt (Natitingou, Kandi, Savalou, Lokossa, Ouidah, Cotonou, Abomey-Calavi, Porto-Novo).

La mission couvre la période allant du 13 avril au 15 juin 2023. Sa réalisation a nécessité l'obtention d'une autorisation d'accès N°375/APB/MJL/DERRAJ/SA en date du 03 avril 2023 délivrée par le Directeur Général de l'Agence Pénitentiaire du Bénin et validé par Courrier N°335/MJL/DC/SP-C du 05 Avril

2023 signé par le Directeur de Cabinet du Ministre de la Justice et de la Législation. Cette mission s'appuie sur plus de 1000 entretiens individuels, une centaine de détenus – mineur.e.s exclu.e.s - par établissement pénitentiaire ayant été interrogés par notre équipe.

Par ailleurs, des échanges ont eu lieu aussi avec les porteurs de responsabilité en service dans les établissements pénitentiaires ainsi que des proches de personnes privées de liberté.

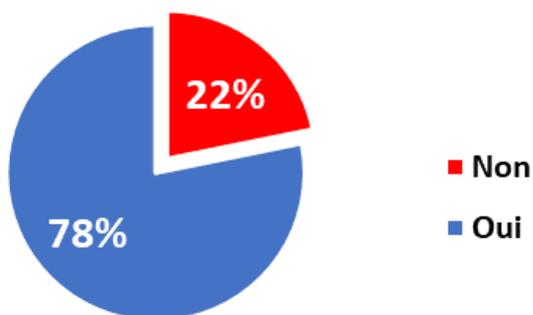
I- ACCESSIBILITE INFORMATIONNELLE DES DETENUS SUR LEUR DROIT DE VISITE

En vertu du **principe 19 de l'Ensemble des principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement**, « *toute personne détenue ou emprisonnée a le droit de recevoir des visites, en particulier de membres de sa famille, et de correspondre, en particulier avec eux, et elle doit disposer de possibilités adéquates de communiquer avec le monde extérieur, sous réserve des conditions et restrictions raisonnables que peuvent spécifier la loi ou les règlements pris conformément à la loi* ».

La règle 58 alinéa 1 des règles Nelson Mandela précise que : « *1. Les détenus doivent être autorisés, sous la surveillance nécessaire, à communiquer avec leur famille et leurs amis à intervalles réguliers : a) Par correspondance écrite et, le cas échéant, par télécommunication électronique, numérique ou d'autres moyens ; et b) En recevant des visites.* »

L'exercice d'un droit présuppose la connaissance dudit droit. Ainsi, pour qu'une personne privée de liberté exerce son droit à recevoir des visites, elle devrait être informée de sa possibilité d'en bénéficier. Cependant, au terme de la présente mission, sur un total de 1055 détenus interrogés, 22% n'ont pas été informés de leur droit de visite.

Etes-vous informé de votre droit de visite ?



En déclinaison, il ressort spécifiquement par établissement pénitentiaire :

Établissements pénitenti-aires	Nombre de détenus inter-rogés	Pourcentage de détenus ignorants leur droit aux visites
Abomey	95	36%
Abomey-Calavi	96	22%
Cotonou	83	30%
Kandi	104	18%
Lokossa	91	29%
Akpro-Misséré-té	102	18%
Natitingou	96	17%
Ouidah	94	34%
Parakou	100	8%
Porto-Novo	97	7%
Savalou	97	25%

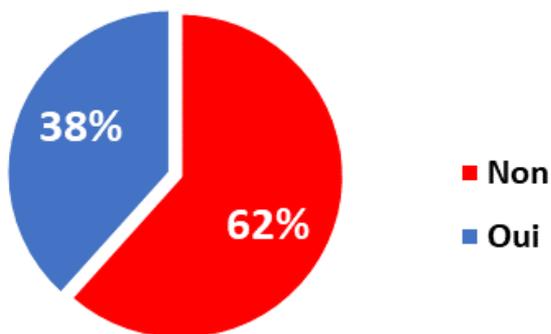
Tableau présentant la proportion sur l'échantillonnage par établissement du pourcentage de détenus ignorants leur droit aux visites

II- EFFECTIVITÉ DU DROIT DE VISITE DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ

L'article 808 alinéa 2 du Code de procédure pénale en vigueur au Bénin dispose « *De même, toute personne physique ou morale à qui les conventions internationales auxquelles la République du Bénin est partie, donnent pouvoir, a le droit de visiter les établissements pénitentiaires ou tout autre lieu de privation de liberté.* »

Malgré ce dispositif normatif, complété par le principe 19 et la Règle 58 alinéa 1 susmentionnés, 62% des 1055 détenus interrogés reçoivent difficilement la visite de leurs proches.

Recevez-vous facilement la visite de vos proches ?



Les causes de cette réalité sont établies dans le graphique ci-dessous :

Pourquoi ne recevez-vous pas facilement la visite de vos proches ?



À la lecture dudit graphique, l'on remarque que la raison majeure est la suspension des visites, remplacées par un simple droit de remise de vivres accompagné d'une interdiction de discuter avec les proches depuis la période où sévissait la pandémie de COVID 19. De façon plus détaillée par établissement pénitentiaire, il ressort les tendances présentées dans le tableau ci-dessous :

Établissements pénitentiaires	Nombre de détenus interrogés	Pourcentage de détenus exerçant difficilement leur droit aux visites
Abomey	95	64%
Abomey-Calavi	96	64%
Cotonou	83	70%
Kandi	104	57%
Lokossa	91	54%
Akpro-Missérétié	102	73%
Natitingou	96	70%
Ouidah	94	39%
Parakou	100	67%
Porto-Novo	97	65%
Savalou	97	60%

Tableau présentant la proportion sur l'échantillon par établissement pénitentiaire du pourcentage de détenus exerçant difficilement leur droit de visite

De telles statistiques soulèvent la question des conséquences de cette mesure radicale de suspension des visites sur les personnes privées de liberté.

III- IMPLICATIONS DE LA SUSPENSION DU DROIT DE VISITE DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ

Interrogés dans le cadre de la présente mission, des membres du personnel de l'administration pénitentiaire reconnaissent la réalité de la mesure de suspension des visites, rappelant qu'ils ne sont que des exécutants. Toutefois, dans les faits, pendant qu'il s'observe une flexibilité désintéressée par endroits, c'est plutôt des pratiques corruptives qui s'observent dans d'autres endroits. Ainsi, par exemple, dans certains établissements pénitentiaires, des agents policiers réclament des sommes d'argent aux personnes privées de liberté contre le droit de discuter avec leurs proches venus pour la remise de vivres, ou encore ce sont les personnes privées de liberté qui prennent l'initiative de soudoyer des agents policiers afin de bénéficier des faveurs de ces derniers pour discuter avec leurs proches lors de la remise de vivres.

Suivant les propos des porteurs de responsabilités en service dans les établissements pénitentiaires, les implications de la suspension des visites peuvent s'apprécier sous deux volets : un volet positif et un volet négatif.

Sur le volet positif, il ressort que la suspension des visites s'est révélée efficace pour endiguer la propagation du virus et traiter rapidement les quelques cas de contamination enregistrés. Un porteur de responsabilité affirme : « *Il le fallait car nul n'est épargné vu les conditions d'ici.* »

Sur le volet négatif, un porteur de responsabilité affirme : « *Depuis l'assouplissement, c'est un soulagement total, une joie parfaite. Beaucoup se plaignaient. Avant, la quantité de vivres à recevoir était limitée, il y a une quantité que tu ne pouvais pas faire entrer. Nous, on cotisait pour leur payer les bouillies. La visite concrètement ne se passe toujours plus. Il n'y a plus de temps pour échanger. Émotionnellement, c'est mieux mais ce n'est pas encore ça.* »

En plus, il ajoute : « *La plus grande difficulté, c'est surtout avec les mineurs. Je leur dédie tous les mercredis. Ils sont ici mais aucun contact avec les parents, aucune visite. S'il y avait un moyen pour enquêter sur le lieu de résidence de leurs parents, ce serait mieux. Ce n'est que depuis une semaine qu'ils ont accès à une cabine téléphonique. Le non contact avec leurs parents limite notre action. Parfois, le tribunal demande aux mineurs de contacter leurs parents pour leur dossier judiciaire.* »

Pour un autre porteur de responsabilité, « *La suspension des visites a engendré un manque d'affection. Des parents en détention qui désirent échanger avec leurs enfants mais n'y arrivent pas. Ils sont psychologiquement atteints.* »

Enfin, un autre porteur de responsabilité soutient : « *Les parents viennent mais sont à distance. Les visites étaient limitées. Au départ, c'était zéro visite. Ensuite, c'est passé à trois visites par semaine. On avait un peu de difficultés puisque les parents amenaient de l'argent lors des visites.* »

Pour un parent de personne privée de liberté, « *En pareilles circonstances, quand je vais là-bas, je pleure puisque je ne peux pas lui parler. Donc c'est sa sœur que j'envoie désormais.* »

Comment appréciez-vous l'impact de ces mesures sur les personnes privées de liberté ?



Graphique présentant l'appréciation faite par les Régisseurs de l'impact de la suspension des visites sur les personnes privées de liberté

Pour remédier à la situation, les porteurs de responsabilités interrogés ont formulé plusieurs propositions, en particulier :

- La levée de la mesure de suspension des visites ;
- La consultation du personnel de l'administration pénitentiaire préalablement à l'adoption de mesures affectant les droits des personnes incarcérées ;
- La prévision de primes pour le personnel sanitaire en service dans les établissements pénitentiaires et recevant les personnes privées de liberté potentiellement affectées par une nouvelle crise sanitaire
- La création de barrières de protection propres à permettre la continuité des visites et prévenir la propagation de maladies en cas de survenance d'une nouvelle crise.

De façon générale, le personnel de l'administration pénitentiaire interrogé a affirmé ne pas avoir été consulté par la hiérarchie de la prise de la mesure de suspension des visites alors même qu'il est plus en contact avec les personnes privées de liberté et en mesure de faire des propositions pour atténuer efficacement les effets des mesures de riposte anti-COVID 19 sur les droits des personnes privées de liberté. L'un d'entre eux affirme : *« On ne nous consulte pas. On n'est jamais venu ici nous consulter pour comprendre ce qui se passe. Personne ne nous a jamais rassemblés. Aucune consultation même pour les décisions qui nous concernent. »*

Ce faisant, il se dégage une faible étude d'impact de la mesure de suspension des visites sur les droits des personnes privées de liberté. L'évaluation de l'impact sur les droits de l'Homme consiste à examiner les conséquences de toutes les actions envisagées, y compris les politiques, les mesures réglementaires et les programmes de dépenses. Les États ont des obligations en vertu du droit international, ainsi que des obligations découlant d'autres accords internationaux. L'impact sur les droits de l'Homme est un moyen de garantir la conformité et la cohérence entre ces obligations et de remédier, ou du moins à résoudre en partie, les problèmes résultant de la fragmentation du droit international. Le processus de l'étude d'impact doit être guidé par une approche basée sur les droits de l'Homme. Une évaluation efficace de cet impact doit être **indépendante, transparente, inclusive et participative, préparée par des experts et suffisamment financée** ; et elle doit être prise **en compte dans le processus décisionnel**.

Par ailleurs, Il a été souligné que le manque d'information génère plus d'angoisse et de tensions dans les lieux de détention. Des émeutes ont éclaté dans de nombreux pays en signe de colère et d'impuissance face au secret et à la rareté de l'information. D nombreuses institutions de justice pénale estiment que la sécurité serait compromise

si le public était autorisé à connaître leur fonctionnement¹⁵, et surtout comment elles gèrent la crise sanitaire du Covid-19. Au contraire : le fait de cacher l'information au public dégrade les efforts visant à augmenter la transparence et peut générer des tensions et du stress face au manque systémique de transparence.

Répercussions sur la santé mentale des personnes privées de liberté et leurs proches¹⁶

Plusieurs études scientifiques ont analysé et mis en lumière l'impact de la réduction et de la suspension des contacts sur la santé psychologique des personnes privées de liberté et de leurs familles. Divers articles se sont concentrés sur les effets de l'absence durable de contact, en particulier de contact physique, sur les enfants dont les parents sont en détention. D'autres ont décrit l'impact dévastateur de la perte de contact familial, surtout avec leurs enfants, sur les femmes privées de liberté.

L'une de ces études, qui passe en revue les articles scientifiques existants sur la question de la santé psychologique des personnes privées de liberté pendant le Covid-19, conclut qu'il existe quatre grands facteurs qui mènent à la dégradation de la santé psychologique des détenu-e-s : isolement et distanciation sociale (limitation du temps passé à l'extérieur et contact limité avec les autres détenu-e-s) ; peur de contracter le covid-19 ou d'en mourir (et peur que leurs familles contractent ou meurent du Covid-19) ; réduction ou suspension du soutien psychologique ; **et interruption des visites familiales**¹⁷.

Même si la qualité et la possibilité des visites posaient probablement déjà problème avant la pandémie, les résultats des enquêtes de l'Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT) et les preuves issues de diverses études scientifiques indiquent que les restrictions imposées aux visites pendant la pandémie ont constitué un changement radical, qui a eu un impact significatif sur la santé psychologique et le bien-être émotionnel des personnes en détention, celui de leurs familles et, plus particulièrement, de leurs enfants.

On a remarqué une augmentation des niveaux de stress, d'angoisse et de dépression

¹⁵ Geraghty S. & Velez M., « Bringing transparency and accountability to criminal justice institutions in the South », *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 22:2, 2011, p. 455.

¹⁶ https://www.omct.org/site-resources/legacy/Note-dorientation_2.French.pdf

¹⁷ Johnson L et al « Scoping review of mental health in prisons through the COVID-19 pandemic », *BMJ Open*, Vol. 11, Numéro 5, 2021, p. 5.

chez les personnes privées de liberté¹⁸. Sans aucune perspective de visite, elles ont le sentiment de ne plus avoir de contact significatif auquel se raccrocher. Les proches qui se trouvent à l'extérieur ont remarqué des difficultés comportementales et émotionnelles particulièrement inquiétantes chez les enfants : augmentation des niveaux de stress et d'inquiétude, perte d'appétit et troubles de l'alimentation, cauchemars et problèmes de sommeil, ainsi qu'une agressivité accrue, causée, entre autres, par l'angoisse de la séparation des enfants et la peur de perdre le contact avec leur parent détenu. Les experts s'accordent à dire que les visites en personne sont essentielles au maintien des liens affectifs et de l'équilibre entre les membres d'une famille, notamment entre les enfants et leurs parents. « *Lorsque le parent et l'enfant peuvent se voir en personne et s'étreindre ou se tenir la main, les visites avec contact sont la forme la plus importante d'interaction sociale pour préserver les relations familiales* »¹⁹.

Les visites sont essentielles au maintien des liens familiaux et sociaux et elles ont un effet positif sur le taux de récidive²⁰ en favorisant une meilleure intégration au sein de la société après libération²¹. Les restrictions actuelles peuvent donc constituer un obstacle de taille à la réinsertion des personnes détenues, tant sur le plan familial²² que sociétal.

Absence de garantie juridique fondamentale contre la torture

Dans les établissements pénitentiaires, au cours des périodes de confinement, l'affaiblissement des garanties et la réduction du suivi et de la surveillance externes ont fait des familles et des réseaux de soutien des personnes privées de liberté les seules instances en mesure d'acheminer les plaintes pour torture et autres mauvais traitements. Le fait d'isoler les personnes privées de liberté et de réduire les possibilités

¹⁸ Parmi les études ayant documenté la dégradation de la santé psychologique due à la limitation des visites, voir: Minson, S., « The impact of COVID-19 prison lockdowns on children with a parent in prison », Université d'Oxford, 2021, p. 12.

¹⁹ Université de Monash, « Maintaining family contact during COVID-19: Describing the experiences and needs of children with a family member in prison », octobre 2020, p. 3.

²⁰ Johnson L et al. « Scoping review of mental health in prisons through the COVID-19 pandemic », BMJ Open, 2021, Numéro 5, 2021, p. 5.

²¹ Université de Monash, « Maintaining family contact during COVID-19: Describing the experiences and needs of children with a family member in prison », octobre 2020, p. 4.

²² « La réinsertion d'un parent après une période d'isolement de la famille peut potentiellement déstabiliser les structures familiales et mettre les relations à rude épreuve », extrait de : Minson, S., « The impact of COVID-19 prison lockdowns on children with a parent in prison », Université d'Oxford, 2021, p. 19.

de contact avec leurs familles entrave le dernier moyen disponible pour dénoncer la torture, ce qui ferme de facto la porte à toute possibilité de protection et de rendre des comptes. En outre, de nombreux rapports font état du fait que les familles et les ami-e-s sont les seuls à pouvoir détecter les situations d'abus lorsque les personnes privées de liberté ne sont pas dans un environnement sûr pour partager des informations (si les visites sont surveillées, par exemple).

Exacerbation des tensions et violences dans les prisons

Le lien entre l'augmentation des tensions et des émeutes en prison et la diminution des visites et des contacts familiaux est clair. Il est lié aux répercussions négatives sur la santé mentale et le bien-être émotionnel des personnes privées de liberté²³. Le rétablissement et le maintien des contacts essentiels avec les familles qui sont à l'extérieur permettraient de lutter contre cet important facteur de violence entre personnes privées de liberté ou contre le personnel.

Comme l'ont récemment expliqué des experts dans leurs travaux de recherche universitaires, l'isolement social et une mauvaise santé mentale sont des facteurs de risque qui attisent la violence et favorisent les automutilations²⁴. Par conséquent, un environnement propice aux visites et aux contacts fréquents avec les familles favorise aussi des conditions favorables au bien-être et à l'intégrité physique et mentale du personnel des centres de détention.

Portée et durée de la suspension des visites

En vertu de l'article 4 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, même dans les situations de crise, **les autorités compétentes n'ont pas le droit de restreindre les contacts familiaux, à moins que ce ne soit « strictement nécessaire »**.

Pour respecter ces exigences, les interdictions complètes de visite devraient toujours intervenir en dernier recours, c'est-à-dire s'appliquer uniquement lorsqu'il en l'absence d'alternatives moins dommageables. Ces mesures doivent être limitées dans le temps.

²³ Johnson L et al. « Scoping review of mental health in prisons through the COVID-19 pandemic », *BMJ Open*, Vol. 11, Numéro 5, 2021, p. 5.

²⁴ Zweig S et al. « Ensuring rights while protecting health: The importance of using a human rights approach in implementing public health responses to COVID-19 » *Health and Human Rights Journal*, Volume 23/2, décembre 2021, p. 173-186.

Le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré qu'une : « *suspension temporaire des visites sur site sera soigneusement examinée à l'aune des évaluations de risque locaux et en collaboration avec des collègues de la santé publique. Elle s'accompagnera de mesures visant à réduire l'incidence négative qu'une telle initiative pourra avoir sur la population carcérale. L'impact spécifique et disproportionné sur différents types de détenus ainsi que sur les enfants vivant avec leur parent en prison sera pris en compte* »²⁵.

La forme ou la procédure utilisée pour adopter des mesures qui restreignent les droits fondamentaux des personnes privées de liberté, comme le droit de recevoir des visites, ne sauraient être contraires aux normes internationales en matière de droits humains, même dans un contexte de crise de santé publique ou de pandémie. Il convient de respecter les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.

Malgré tous ces précédents, la circulaire du Ministre de la Justice et de la Législation suspendant les visites aux établissements pénitentiaires pour endiguer la propagation du COVID 19 prise depuis 2020 est toujours en vigueur en 2023 bien que la pandémie ne soit plus d'actualité. Pourtant, le Sous-comité des Nations Unies pour la Prévention de la Torture avait rappelé le caractère temporaire des restrictions lorsque la pandémie était à son niveau le plus élevé²⁶. Mieux, « *C'est avec beaucoup d'espoir que je déclare que le Covid-19 n'est plus une urgence sanitaire de portée internationale* »²⁷ a déclaré le Directeur Général de l'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus.

²⁵ Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe, « Préparation, prévention et lutte contre la Covid-19 dans les prisons et autres lieux de détention », 15 mars 2020, p. 21-22.

²⁶ <https://www.ohchr.org/fr/2020/03/covid-19-measures-needed-protect-people-deprived-liberty-un-torture-prevention-body-says>

²⁷ <https://fr.euronews.com/2023/05/05/loms-leve-lalerte-maximale-sur-la-pandemie-de-covid-19#:~:text=L'Organisation%20mondiale%20de%20la,%C3%A9tait%20d%C3%A9sormais%20suffisamment%20sous%20contr%C3%B4le.>

De la nécessité de rouvrir les portes des établissements pénitentiaires aux organes de surveillance

- **Accès à l'information et transparence²⁸**

Les personnes privées de liberté sont en situation d'extrême vulnérabilité, quel que soit le lieu où elles sont détenues, en raison de leur manque de visibilité dans la sphère publique mais aussi de leur dépendance absolue vis-à-vis de l'institution en charge de leur détention et du contrôle total que cette dernière exerce sur elles. Leur invisibilité s'est considérablement accentuée pendant la pandémie de Covid-19²⁹, comme l'attestent de multiples sources³⁰.

L'accès à l'information et la transparence des lieux de détention ne peuvent être assurés sans mécanismes de contrôle externe efficaces³¹. Au quotidien, le contrôle des lieux de détention doit relever du domaine public afin de favoriser une surveillance, une responsabilisation et un contrôle social, lesquels sont indispensables pour prévenir et dénoncer le risque de torture et d'autres mauvais traitements à un faible niveau.

La transparence renforce la légitimité de la gestion des lieux de détention et la confiance du public dans ces institutions³². Il s'agit là d'une condition essentielle à la réalisation de la cible 16 des Objectifs de développement durable ; la cible 16.6 consacre l'importance de mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial sur la torture, afin de mettre en place et de

²⁸ https://www.omct.org/site-resources/legacy/Note-orientation_1_French.pdf

²⁹ Il convient de noter que des mesures de quarantaine et de confinement dans les lieux de détention ont été adoptées dans de nombreux pays lors d'épidémies de maladies contagieuses, mais pas à une échelle aussi mondiale.

³⁰ Voir, par exemple, Pérez-Sales P, 'Impact of the COVID-19 pandemic on work with torture survivors: Clinical and community perspectives', [« L'impact de la pandémie de COVID-19 sur le travail auprès des survivants de torture : Perspectives cliniques et communautaires »], *Torture Journal*, article publié par l'International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT), Volume 30, Numéro 2, 2020. pp. 6-7.

³¹ Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Prévenir la torture : le rôle des mécanismes nationaux de prévention, Un guide pratique », Série sur la formation professionnelle no. 21, HR/P/PT/21, 2018, page 6.

³² APT, Visiter un lieu de détention : guide pratique, 2004, p. 27.

maintenir des mécanismes indépendants de suivi, de contrôle et de responsabilisation pour la prévention de la torture et de la corruption, « *les États devraient assurer un climat transparent et sûr qui favorise et protège les activités de surveillance, de signalement et de sensibilisation des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l’homme et des lanceurs d’alerte, et leur garantisse le libre accès aux témoins, aux victimes ou à leurs proches*³³. »

Les conclusions des observateurs indépendants sont également cruciales pour les journalistes et les médias couvrant les lieux de détention pour qui l’accès aux sites de détention est souvent restreint. Le partage d’informations de première main leur permet de sensibiliser davantage l’opinion publique aux répercussions de la détention³⁴.

- **Plus-value de l’accès des ONG**

Les autorités pénitentiaires qui interagissent avec les organisations de la société civile (OSC) peuvent bénéficier de connaissances précieuses fondées sur des preuves et sur l’expérience qu’elles ont accumulée en tant qu’expertes dans les domaines des droits humains, de la détention et de la justice pénale. Les établissements pénitentiaires reconnaissent et apprécient souvent les avantages d’une coopération très étroite avec les acteurs de la société civile, laquelle peut conduire à l’amélioration des conditions de détention et à l’élimination des risques pour l’intégrité personnelle des personnes détenues et du personnel³⁵. Lors de la présente mission, Changement Social Bénin en a profité pour doter chaque Régisseur de chaque établissement pénitentiaire d’un exemplaire du code pénal et du code de procédure pénale en vigueur au Bénin et une version numérique des Règles Nelson Mandela. Au demeurant, par exemple, après le monitoring des droits humains en milieu carcéral effectué par Changement Social Bénin en 2021 suivant une autorisation spéciale et au regard des difficultés notées relativement à l’alimentation des personnes privées de liberté, l’organisation avait formulé entre autres recommandations, la création de cantine pénitentiaire. Ce qui a été inspiré l’Agence pénitentiaire à inscrire une idée pilote dans ce sens pour le

³³ Assemblée générale des Nations unies, Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 16 janvier 2019, A/HRC/40/59, p. 19. Voir aussi la Convention des Nations unies contre la corruption, Chapitre 2, Article 13.

³⁴ Voir, par exemple, Fleay C., ‘The limitations of monitoring immigration detention in Australia’, [« Les limites de la surveillance des conditions de détention des immigrants en Australie »], Australian Journal of Human Rights, 2015, Volume 21(1) : 21-45, p. 28.

³⁵ https://www.omct.org/site-resources/legacy/Note-orientation_3_monitoring_FR.pdf

compte de la modernisation du système pénitentiaire dans le Programme d'Actions du Gouvernement 2021 – 2026.

De même, les Mécanismes Nationaux de Prévention de la torture (MNP) et les Institutions Nationales des Droits de l'Homme (INDH) tirent souvent parti de l'implication d'experts de la société civile dans les activités liées à la détention, notamment par la collaboration et les formations en matière de techniques d'interview, les procédures de visite, la détection des signes et des risques de torture et autres mauvais traitements, la rédaction de rapports ou les activités de sensibilisation³⁶.

Avant la survenance de la crise de COVID 19, au terme de l'examen du 3e rapport périodique du Bénin par le Comité des Nations Unies contre la Torture en 2019, ledit Comité au paragraphe 24 de ses observations finales³⁷, « *déplore, en outre, les restrictions et obstacles administratifs qui entravent la possibilité pour les organisations non gouvernementales de mener des visites, celles-ci étant tributaires d'une autorisation délivrée par la Direction de l'administration pénitentiaire pour une durée de trois mois seulement* ».

Les OSC ont fait preuve d'une grande réactivité et d'une grande capacité d'adaptation pour faire face à la crise sanitaire immédiate dans les centres de détention, parfois en modifiant temporairement l'orientation de leur travail en se détournant des objectifs à long terme pour se concentrer sur les actions d'assistance et d'intervention d'urgence³⁸. C'est dans cet ordre d'idées que Changement Social Bénin a mis à la disposition de la Direction Générale de l'Agence Pénitentiaire du Bénin au profit de tous les établissements pénitentiaires, des intrants pour la sensibilisation à la prévention de la propagation du COVID 19 en milieu carcéral en 2020³⁹.

³⁶ La collaboration entre les OSC et les MNP peut prendre différentes formes. Les OSC peuvent faire partie du MNP ou intégrer des organes consultatifs ou de conseil du MNP. Lorsque les OSC n'ont pas de rôle officiel au sein de la structure du MNP, la collaboration peut être formalisée par un protocole d'accord qui peut prévoir que les OSC visitent les lieux de détention conjointement ou en collaboration avec les MNP, ou par des accords ou dynamiques plus informels.

³⁷ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2F-C%2FBEN%2FCO%2F3&Lang=en

³⁸ https://www.omct.org/site-resources/legacy/Note-orientation_3_monitoring_FR.pdf

³⁹ <https://changementsocialbenin.org/index.php/2020/05/14/remise-de-materiels-a-lapb-pour-la-lutte-contre-le-covid-19-en-milieu-carceral-au-benin/>

- **Soutien des mécanismes onusiens**

Le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT) a souligné l'importance du travail de surveillance des OSC dans les lieux de détention à de multiples occasions lors de l'examen du respect par les États des obligations inscrites dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, s'agissant en particulier de l'interprétation et de l'évaluation du niveau de respect des articles 2, 11, 12, 13 et 16 de la Convention.

L'implication des OSC dans les activités de surveillance en relation avec les mécanismes de surveillance indépendants a été une priorité du CAT, en sus des recommandations systématiques exhortant les États parties à ratifier le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture et à établir un système de visites régulières et inopinées des lieux de privation de liberté par un mécanisme de surveillance indépendant.

Le Comité contre la torture a souligné que les efforts conjugués des mécanismes nationaux de prévention, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations de la société civile, des organisations internationales mais aussi d'autres organismes officiels de l'État, y compris les organes de contrôle judiciaire et législatif, jouent un rôle clé pour assurer un contrôle efficace des lieux de privation de liberté.

Au terme de l'examen du troisième rapport périodique du Bénin par le Comité en 2019, l'État était invité à « *Prendre les mesures appropriées afin d'octroyer à toutes les organisations non gouvernementales habilitées un accès permanent aux lieux de détention* » au paragraphe 25.b des observations finales⁴⁰.

⁴⁰ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2F-C%2FBEN%2FCO%2F3&Lang=en

IV- RECOMMANDATIONS COMPLÉTANT LES PROPOSITIONS DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

► Au Gouvernement

- Prendre les mesures nécessaires pour autoriser les Organisations de la Société Civile à effectuer des visites périodiques, indépendantes et sans restrictions dans tous les lieux de privation de liberté ;
- Accélérer le processus d'adoption de la loi sur le régime pénitentiaire et le corps des agents pénitentiaires ;
- Garantir que les Organisations de la Société Civile puissent rendre compte publiquement de leurs conclusions et recommandations sans craintes de représailles pour leur travail de surveillance et de défense des droits humains ainsi que pour leurs sources d'informations ;
- Veiller à ce qu'en période de crise ou d'urgence, y compris sanitaire, les observateurs indépendants nationaux et internationaux bénéficient des garanties institutionnelles nécessaires à leur bon fonctionnement et à leur libre accès aux lieux de détention ;
- Promouvoir la transparence et la participation des Organisations de la Société Civile dans les politiques, le cadre juridique et administratif et l'élaboration du budget concernant les lieux de détention, par le biais de processus participatifs, de données ouvertes et du partage d'informations ;

► À la Commission Béninoise des Droits de l'Homme

- Interagir et collaborer activement avec les Organisations de la Société Civile en promouvant la reconnaissance de leur mission de surveillance et d'assistance dans les lieux de détention, notamment en établissant conjointement des cadres clairs de coopération et de soutien mutuel ;
- Appeler à l'adoption de plans et protocoles de préparation et de réponse aux situations d'urgence, respectueux des droits humains dans les lieux de détention, qui devraient être le résultat d'un processus d'élaboration participatif et inclusif. Ces protocoles devraient établir des garanties pour un fonctionnement efficace des organes de contrôle indépendants en cas d'urgence.

 secretariat@csbenin.org

 00229 67 54 40 79

 CHANGEMENT SOCIAL BENIN, Sis au lot V-317a,
Yenadjro (Womey/Abomey-Calavi)

 Bureau régional CHANGEMENT SOCIAL BENIN,
Amawignon/rue goudron YAYI BONI, Carrefour avant Dodys

 www.csbenin.org

 CHANGEMENT SOCIAL BENIN BJ

 www.facebook.com/OngCsb

 www.youtube.com/OngCsb

 BP : 565 Womey, Abomey-Calavi
Numéro d'enregistrement :
2006 / 068 / PDZ /-C/SG-D2 ASSOC J.O
N°21 du 1er novembre 2006 Page 893

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

Octobre 2023