



Assemblée générale

Distr. générale
2 mai 2025
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-huitième session

24 février-4 avril 2025

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Visite au Bénin

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Saul^{*, **}

Résumé

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Saul, a effectué une visite au Bénin du 18 au 27 novembre 2024 afin de déterminer si les lois et pratiques antiterroristes du pays étaient compatibles avec le droit international des droits de l'homme.

* La version originale du présent rapport a été soumise aux services de conférence après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.

** Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le corps du rapport, annexé au résumé, est distribué dans la langue originale et en français seulement.



Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Ben Saul, sur sa visite au Bénin

I. Introduction

1. À l'invitation du Gouvernement béninois, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a effectué une visite officielle au Bénin du 18 au 27 novembre 2024 afin d'évaluer la conformité des lois et pratiques antiterroristes du pays avec ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il remercie le Gouvernement pour son invitation et l'organisation de la visite, qui ont permis un dialogue constructif. Il remercie en particulier le Ministère de la justice et le Ministère des affaires étrangères pour leur soutien bien organisé.

2. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a rencontré les personnalités ou représentants des entités suivantes : Ministre des affaires étrangères, Ministre de la justice et de la législation, Ministre d'État chargé du développement et de la coordination de l'action gouvernementale, Ministre délégué auprès du Président chargé de la défense nationale, Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, Ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, État-major général des armées, Haut-Commissaire pour la sédentarisation des éleveurs, Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET), Agence pénitentiaire du Bénin, Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF), Direction de l'émigration et l'immigration, Agence nationale pour la protection civile, Direction des renseignements généraux et de la surveillance du territoire, Direction générale de la police républicaine, Secrétariat permanent de la Commission nationale de lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme, Cellule nationale de renseignement financier (CENTIF), Agence nationale de la promotion de l'emploi et Agence de développement des petites et moyennes entreprises. Il a également rencontré des représentants de la Commission béninoise des droits de l'homme (CBDH).

3. Le Rapporteur spécial s'est rendu à Parakou et à Kandi, dans le nord du Bénin. Il a visité la prison d'Akpro-Missérété qui accueille la plupart des personnes détenues dans des affaires liées au terrorisme. Il s'est entretenu avec des autorités locales, des chefs traditionnels et religieux, des membres de communautés, des personnes déplacées et des victimes du terrorisme. Il a rencontré des représentants d'organisations de la société civile, des avocats, des journalistes et des représentants de la communauté internationale.

4. Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants d'organismes des Nations Unies. Il remercie la Coordinatrice résidente des Nations Unies, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), le Représentant régional du HCDH pour l'Afrique de l'Ouest et l'équipe de pays des Nations Unies pour leur assistance.

II. Cadres applicables en matière des droits de l'homme

5. Le Bénin est partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et a accepté les procédures d'enquête concernant la torture, les personnes handicapées, les droits de l'enfant et la discrimination à l'égard des femmes. Le Rapporteur spécial engage le Bénin à accepter la procédure de plainte individuelle prévue par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La situation des droits de l'homme au Bénin a été examinée dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme en 2023 et par le Comité des droits de l'homme en 2024. Le Bénin est partie à la Convention relative au statut des réfugiés et à son protocole, ainsi qu'aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et aux protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949. Le Bénin a été élu au Conseil des droits de l'homme pour la période 2025-2027.

6. Le Bénin est partie aux principaux instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et son Protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Cependant, en 2020, le Bénin a retiré sa déclaration au titre de l'article 34 (par. 6) de ce Protocole, empêchant ainsi les organisations non gouvernementales (ONG) et les particuliers de soumettre des plaintes à la Cour. Le Rapporteur spécial engage le Bénin à reconsidérer son retrait. Le Bénin est membre de l'Union africaine depuis 1963 et membre fondateur de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dont la mission au Bénin consiste à surveiller l'application des instruments de la CEDEAO, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

7. Selon la Constitution du Bénin, les traités ratifiés sont supérieurs aux lois nationales (art. 147). La Constitution consacre l'ensemble des droits économiques, sociaux, civils et politiques. Le cadre juridique du Bénin a été renforcé par la récente criminalisation de la torture et l'abolition de la peine de mort¹. De nouvelles lois concernant les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été adoptées en 2022². Une loi de 2024 établit un mécanisme national de prévention de la torture³. Le Bénin s'est engagé en faveur du multilatéralisme, des valeurs de l'Organisation des Nations Unies et des droits de l'homme. Le Gouvernement a un programme ambitieux de réformes internes, notamment pour améliorer la gouvernance, l'accès à la justice, la transparence et la responsabilité, ainsi que la politique économique ; il s'est également engagé en faveur du sous-régionalisme, notamment de la coopération en matière de sécurité par l'intermédiaire de la CEDEAO et de l'Initiative d'Accra.

III. Le terrorisme au Bénin

8. Depuis 2019, le Bénin est victime d'infiltrations terroristes à travers ses frontières septentrionales avec le Burkina Faso, le Niger et le Nigéria, dans le cadre de la propagation du terrorisme des États du Sahel vers les États de la côte atlantique. Des attaques ont été signalées contre la police, l'armée, les autorités locales et la population. Cette dernière a également été victime d'enlèvements avec demande de rançon, de recrutements forcés, de vols, d'extorsions et de représailles pour avoir coopéré avec les autorités. Des mines et des engins explosifs improvisés ont été utilisés sans discernement, ce qui n'a fait qu'augmenter le nombre de victimes civiles. Les activités terroristes se sont concentrées dans les zones frontalières, en particulier dans les parcs nationaux de la Pendjari et du W et dans les villages périphériques, et ont entraîné des déplacements de population. Elles ont eu des effets néfastes sur la protection de l'environnement, le tourisme et l'économie, et pourraient être liées au trafic criminel de drogues, de médicaments, de carburant et de bétail. Bien que la menace provienne des États voisins, des ressortissants béninois ont été impliqués. Le groupe le plus actif est Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), même si d'autres groupes opèrent également⁴. Les attaques semblent avoir augmenté, une source ayant recensé 173 morts en 2024. Le 9 janvier 2025, le Bénin a subi l'attaque la plus meurtrière, au cours de laquelle 35 soldats ont perdu la vie.

9. Depuis 2021 tout particulièrement, le Gouvernement a renforcé ses mesures de sécurité dans le nord. Il a adopté une stratégie de sécurité globale « à l'échelle du gouvernement » qui renforce les mesures de sécurité au moyen d'efforts visant à prévenir l'extrémisme violent et à remédier aux conditions propices au terrorisme par le développement économique et social. Le Gouvernement s'est tourné vers l'extérieur et s'est engagé avec des partenaires internationaux, régionaux et bilatéraux à réformer les lois et les institutions et à renforcer les capacités et l'expertise dans les secteurs concernés.

¹ Loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ; [A/HR/WG.6/42/BEN/2](#), par. 5.

² Loi n° 2022-31 du 20 décembre 2022 portant statut des réfugiés et apatrides ; arrêté interministériel n° 239/MISP/MASM/MEF/DC/SGM/ANPC/SA/066SGG24.

³ Loi n° 2024-22 du 26 juillet 2024 (au sein de la CBDH).

⁴ Ansaroul Islam, Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, État islamique du Grand Sahara et Al-Qaïda au Maghreb islamique.

IV. Justice pénale et droits de l'homme

A. Définition de l'acte terroriste

10. La définition de l'acte terroriste, telle qu'énoncée aux articles 161 à 163 du Code pénal, s'inspire en partie des meilleures pratiques internationales. Les éléments d'intention spécifique prévus à l'article 161, à savoir « le but d'intimider gravement la population ou de contraindre indûment les pouvoirs publics » sont repris de la directive antiterroriste 2017/541 de l'Union européenne (UE), et ces éléments, à leur tour, sont repris de la Convention sur le financement du terrorisme de 1999 et de la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité. Le fait d'exiger que l'acte ait pour but d'« intimider gravement » ou de « contraindre indûment » relève le seuil d'application et permet à juste titre de limiter la qualification de terrorisme aux cas les plus graves. La condition supplémentaire selon laquelle l'acte doit également « porter gravement atteinte à l'État », également présente dans le droit de l'Union européenne, restreint encore davantage les infractions, même si cet élément reste trop ambigu. Il serait d'ailleurs préférable d'exiger que l'acte ne porte pas gravement atteinte à l'État.

11. Une préoccupation plus générale tient au fait que la définition inclut trois éléments d'intention spécifique supplémentaires et alternatifs : « pervertir les valeurs fondamentales de la société et déstabiliser les structures et/ou institutions constitutionnelles, politiques, économiques de la Nation, [ou] porter atteinte aux intérêts d'autres pays ou à une organisation internationale ». Chacun de ces éléments va au-delà des normes internationales car leurs formulations sont vagues et trop larges, ce qui contrevient au principe de légalité énoncé à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel exige que les infractions soient définies avec suffisamment de clarté et de spécificité pour que les individus puissent connaître à l'avance l'étendue de leur responsabilité. Les références vagues aux valeurs sociales, aux structures nationales et aux intérêts d'États étrangers risquent de criminaliser l'exercice légitime de droits fondamentaux. L'élément « déstabiliser les structures » est basé sur un élément très critiqué de la directive européenne 2017/541⁵. L'abrogation de ces éléments contribuerait à aligner la définition du Code pénal sur la définition « d'acte terroriste » figurant à l'article 2 de la récente loi béninoise n° 2024-01 sur le financement du terrorisme, qui est fondée sur la Convention sur le financement du terrorisme.

12. Le Gouvernement s'est engagé à adopter trois exclusions afin de restreindre la définition du terrorisme et de protéger d'autres intérêts juridiques importants. Premièrement, la définition devrait exclure les actes de revendication, de protestation, de dissidence ou d'action syndicale dans une société démocratique dès lors qu'ils ne causent pas intentionnellement la mort ou des blessures graves⁶, afin de préserver les droits à la liberté d'expression, d'opinion, de réunion, d'association et de participation politique. Lorsque de tels actes causent des dommages matériels, ils devraient être poursuivis comme des infractions de droit commun. Deuxièmement, la définition devrait exclure la fourniture, par des organisations humanitaires indépendantes et impartiales, d'une assistance humanitaire ou d'autres activités visant à répondre aux besoins humains fondamentaux⁷. Troisièmement, la définition devrait exclure les activités des forces armées dans le cadre de conflits armés régis par le droit international humanitaire⁸ ; ou, de préférence, lorsque ces activités sont « conformes » au droit humanitaire. Cela permettrait de garantir que les infractions liées au terrorisme n'interfèrent pas avec l'application du droit humanitaire aux conflits armés et ne dissuadent pas les groupes armés non-étatiques de s'y conformer.

⁵ Voir la communication OTH 133/2024, disponible à l'adresse : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29418>.

⁶ Direction exécutive du contre-terrorisme, « Analytical: A Commentary on the Codification of the Terrorism Offence » (2024), p. 17.

⁷ Comité international de la Croix-Rouge, Droit international humanitaire coutumier, règles 25-26, 28-30, 31-32 et 55-56.

⁸ Conformément à l'approche adoptée dans les conventions internationales de lutte contre le terrorisme depuis 1997.

B. Infractions liées au terrorisme

13. La définition du Code pénal comprend une liste longue et complexe de 21 actes terroristes différents, énumérés aux articles 162 et 163. Nombre de ces actes vont au-delà des normes internationales de bonne pratique⁹ en incluant des comportements qui ne constituent pas des infractions au regard des conventions internationales de lutte contre le terrorisme ou qui ne prévoient pas l'intention de causer la mort ou des blessures graves. L'article 162 vise des infractions en matière informatique, de transport, d'armes conventionnelles et d'activités liées aux munitions, tandis que l'infraction consistant à « porter atteinte à la sécurité intérieure et/ou extérieure de l'État » assimile à tort d'autres type de menaces à la sécurité au terrorisme. L'article 163 inclut des actes causant des pertes économiques ou des dommages matériels importants, la dégradation de l'environnement naturel et l'utilisation du territoire national ou de navires/avions nationaux pour commettre des actes de terrorisme contre les simples « intérêts » d'un autre État. L'infraction « d'inciter au fanatisme ethnique, racial ou religieux » assimile à tort un éventuel discours de haine à du terrorisme. L'article 163 exige en outre que certains actes aient « pour effet de mettre en danger la vie humaine », mais ces infractions ne requièrent pas l'intention de mettre la vie en danger, ce qui abaisse excessivement le seuil de responsabilité. Enfin, l'article 163 confond également les infractions terroristes substantielles avec diverses infractions préparatoires ou non consommées. Ces dernières devraient être distinguées des « actes terroristes » qu'elles facilitent, et faire l'objet de sanctions différenciées.

14. Le paragraphe 10 de l'article 163 érige en infraction pénale le fait « d'appeler, par n'importe quel moyen à commettre des actes de terrorisme, d'inciter au fanatisme ethnique, racial ou religieux, ou d'utiliser un nom, un terme, un symbole ou tout autre signe dans le but de faire apologie d'une organisation terroriste, de l'un de ses dirigeants ou de ses activités ». L'imprécision du terme « apologie » peut porter atteinte au principe de légalité et ouvrir la porte à une utilisation potentiellement abusive visant à restreindre la liberté d'expression. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les interdictions concernant « l'encouragement », « l'éloge », « l'apologie » ou « la justification » du terrorisme ou d'activités extrémistes doivent respecter les exigences strictes de limitation de la liberté d'expression prévues à l'article 19 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰. Les lois relatives à l'expression liée au terrorisme doivent être définies de manière claire et précise, et éviter les termes vagues ; s'appuyer sur une définition rigoureuse du terrorisme ; être strictement nécessaires et proportionnées ; et inclure à la fois l'intention d'inciter au terrorisme et le risque objectif que l'acte soit commis¹¹.

15. L'article 165 semble confondre la définition d'une organisation terroriste avec les différentes formes de participation criminelle à une telle organisation, à savoir la tentative, la complicité, l'organisation, l'incitation ou la conspiration. Le paragraphe 5 de l'article 163 traite également de manière confuse d'un type de conspiration organisationnelle. Ces dispositions devraient être simplifiées afin de renforcer la sécurité juridique quant à l'étendue de la responsabilité liée aux groupes terroristes et de supprimer toute redondance.

C. Sanctions

16. L'article 166 du Code pénal prévoit une peine de réclusion criminelle à perpétuité pour tout acte de terrorisme, sans tenir compte des caractéristiques du crime, de la situation de l'auteur ou de l'existence de circonstances atténuantes. Or, la gravité des actes terroristes varie considérablement, en particulier lorsque la définition du terrorisme englobe un large éventail d'actes, comme c'est le cas dans la législation béninoise. Le principe de proportionnalité dans la détermination de la peine exige que toute sanction reflète la gravité de l'infraction et le degré de culpabilité individuelle, tout en garantissant au juge un pouvoir

⁹ Résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, définition consensuelle de la Convention sur le financement du terrorisme de 1999, projet de Convention générale des Nations Unies contre le terrorisme, et définition type donnée par le Rapporteur spécial (A/HRC/16/51, par. 26 à 28).

¹⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 24, 25, 46, 50 et 51.

¹¹ A/HRC/16/51, par. 31.

discrétionnaire approprié et indépendant dans la fixation de la peine. La proportionnalité des peines favorise également la réinsertion en offrant aux personnes condamnées la possibilité d'être libérées et réintégrées dans la société, alors que les peines de réclusion à perpétuité compromettent les perspectives de réinsertion, y compris la déradicalisation des auteurs d'actes terroristes.

D. Arrestation et garde à vue

17. Depuis 2019, des centaines de personnes ont été arrêtées pour des infractions présumées de terrorisme. Entre janvier et septembre 2024 seulement, 276 personnes ont été arrêtées et présentées devant le Procureur de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme. Malgré l'existence de garanties juridiques formelles¹², il ressort que, dans certains cas, aucun motif substantiel n'aurait été fourni pour justifier l'arrestation, que ce soit au moment de l'interpellation ou au cours de la détention ultérieure, même après l'inculpation formelle de la personne. L'article 9 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige que tout individu arrêté soit informé, au moment de son arrestation, des raisons de celle-ci et qu'il soit informé dans le plus court délai de toute accusation portée contre lui. Ces raisons doivent inclure non seulement le fondement juridique général de l'arrestation, mais aussi des éléments factuels suffisants pour donner une indication concernant le fond de la plainte, dans une langue que la personne comprend¹³.

18. Le Rapporteur spécial a reçu de nombreuses plaintes concernant des arrestations apparemment effectuées sans « éléments de preuves sérieux et concordants » attestant de l'implication des personnes dans des activités terroristes et ce, malgré les garanties juridiques formelles¹⁴, y compris de multiples arrestations massives opérées par l'armée, ce qui pourrait constituer des privations arbitraires de liberté contraires à l'article 9 (par. 1) du Pacte. La libération en août 2023 de 127 personnes détenues est encourageante. Alors que 642 personnes soupçonnées de terrorisme sont en détention provisoire, des informations ont été reçues concernant d'autres personnes arrêtées puis remises en liberté, après plusieurs jours ou semaines de détention, faute de preuves. Cela pourrait indiquer un manque de motifs suffisants justifiant les arrestations initiales.

19. Certaines arrestations auraient été effectuées pour des motifs arbitraires tels que des associations licites avec des personnes soupçonnées de terrorisme (y compris des membres de la famille), la proximité avec des zones frontalières ou militaires, la possession d'une moto (moyen de transport également utilisé par des terroristes présumés), le transport de sommes considérables d'argent sur un marché, l'appartenance religieuse ou encore des pressions exercées sur la police pour qu'elle « obtienne des résultats ». Les autorités nient ces accusations. Certaines personnes auraient été accusées à tort de terrorisme par d'autres membres de la communauté dans le cadre de différends personnels ou communautaires. Dans certains cas, les biens de personnes arrêtées, tels que des animaux ou des terres, auraient été saisis par d'autres.

20. Des allégations de pratiques policières discriminatoires à l'encontre de la communauté peule, en particulier des éleveurs, ont parfois été rapportées. De tels faits peuvent alimenter les griefs et un sentiment de victimisation, entraînant une défiance à l'égard des autorités, entravant la coopération avec les forces de l'ordre et augmentant les risques de radicalisation. Des propos déshumanisants de la part de certains policiers ont également été signalés. Selon une source non gouvernementale, 310 détenus Peuls figuraient parmi les 652 personnes détenues pour terrorisme, bien que beaucoup soient originaires de l'étranger. Les hauts responsables du gouvernement central et des gouvernements locaux ainsi que de la sécurité étaient bien conscients qu'il fallait éviter toute stigmatisation (même si certains niaient l'existence d'un tel phénomène). La loi interdit la discrimination et la police, l'armée et les autorités locales ont pour instruction de la prévenir. Toutefois, la formation et la supervision du personnel doivent être renforcées afin de garantir que les arrestations ne soient effectuées que sur la base de soupçons raisonnables d'infraction,

¹² Code de procédure pénale, article 59.

¹³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014), par. 25 et 26.

¹⁴ Code de procédure pénale, articles 58 et 61.

conformément à la loi, et non sur la base d'accusations infondées, de motifs discriminatoires ou d'associations innocentes. Le Rapporteur spécial salue le fait qu'en décembre 2024, le Président du Bénin a rencontré des représentants peuls et a affirmé que la lutte contre le terrorisme ne saurait justifier la stigmatisation et qu'il fallait combattre les inégalités qui facilitent le recrutement des jeunes par les terroristes. Il s'est engagé à sensibiliser le personnel de sécurité, à accélérer les enquêtes sur le terrorisme et renforcer la transparence des procédures judiciaires, à protéger les droits fonciers et à établir un dialogue régulier entre les forces de sécurité, les autorités locales et les chefs de communautés.

21. Selon des rapports, la communauté peule au Bénin est sous-représentée parmi les acteurs de la justice pénale, y compris la police, le personnel militaire, les avocats et les juges. Le Rapporteur spécial engage le Gouvernement à continuer de diversifier la police et l'armée, notamment en améliorant l'accès des personnes issues de milieux défavorisés, afin de renforcer la confiance, de réduire la stigmatisation et d'accroître le partage d'informations et la coopération. Pour ce faire, il faut augmenter le niveau d'alphabétisation et d'instruction des recrues potentielles issues de milieux défavorisés afin qu'elles puissent répondre aux critères de recrutement.

22. Les femmes sont également largement sous-représentées dans les forces de police et en particulier dans l'armée¹⁵. Le Gouvernement devrait accélérer ses efforts de recrutement et de promotion des femmes et poursuivre l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, non seulement pour promouvoir l'égalité des sexes, mais aussi pour faire en sorte que ces forces soient représentatives, qu'elles tiennent compte de la dimension de genre dans la lutte contre le terrorisme et qu'elles jouissent d'une confiance et d'une coopération accrues de la part de la population.

23. De nombreux mandats de dépôt indiquent que les suspects sont généralement inculpés pour « appartenance à une organisation terroriste », avec une référence générale aux articles 161 à 163 du Code pénal. Or, les articles 161 à 163 couvrent 21 infractions différentes, tandis que l'infraction principale relative à l'organisation terroriste figure à l'article 165 et celle relative au complot organisé à l'article 163 (par. 5). Le manque de clarté dans la spécification des charges pourrait être incompatible avec les exigences des articles 9 (par. 2) et 14 (par. 3 a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui imposent d'informer toute personne arrêtée des charges retenues contre elle, ce qui doit inclure la base juridique précise de l'infraction et les faits, la nature et les motifs de l'accusation¹⁶. Il est à noter que peu de suspects semblent être accusés d'avoir commis des infractions violentes.

24. Les suspects arrêtés dans le nord du Bénin sont transférés à la brigade criminelle de Parakou, où des enquêtes sont menées, puis acheminés par route vers le sud, à la brigade criminelle de la police républicaine à Cotonou. Des sources gouvernementales ont indiqué que ce transfert prenait normalement jusqu'à vingt-quatre heures. Cependant, selon la police républicaine, le trajet de Parakou à Cotonou prend entre cinq et huit jours, sans compter le transfert initial à Parakou ni le temps de traitement de la procédure sur place. Il a également été rapporté que certains transferts ont duré jusqu'à quinze jours. Ce délai prolongé s'explique par le fait que les suspects sont déplacés d'un poste de police à l'autre le long de la route reliant l'extrême nord au sud, ce qui met en évidence le problème posé par l'éloignement des institutions judiciaires du lieu des arrestations.

25. Selon la loi béninoise, la garde à vue est limitée à quarante-huit heures, sauf prolongation autorisée par le Procureur, pour une durée totale maximale de huit jours¹⁷. Les transferts prolongés du nord au sud du Bénin ont pour effet de banaliser les prolongations quasi-automatiques au-delà de quarante-huit heures et risquent de rendre la période de garde à vue illégale. Certaines autorités ont suggéré que la période de huit jours était trop courte. Cependant, en application de l'article 9 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, une personne arrêtée doit être présentée devant un juge dans les plus brefs délais, normalement dans les quarante-huit heures suivant l'arrestation, ou dans les

¹⁵ Voir [CEDAW/C/BEN/CO/5](#).

¹⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007), par. 31.

¹⁷ Code de procédure pénale, art. 61 ; Constitution du Bénin 1990, art. 18.

vingt-quatre heures pour les mineurs, ce délai incluant le temps de transport¹⁸. L'autorité judiciaire doit être indépendante, objective et impartiale¹⁹. Cette exigence n'est pas remplie lorsque le Procureur de la République chargé de l'enquête autorise la prolongation de la garde à vue. Une garde à vue allant jusqu'à huit jours sans contrôle judiciaire n'est donc pas conforme au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial est bien conscient des défis posés par le transport depuis le nord, mais il demande au Gouvernement de garantir un contrôle judiciaire dans les quarante-huit heures dans le nord, dès lors que les périodes excessives de garde à vue sont incompatibles avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

E. Recours à la force

26. Le Rapporteur spécial a reçu des rapports crédibles faisant état de personnes ayant été battues, fouettées ou rouées de coups de pied durant leur garde à vue, en particulier au moment de leur arrestation, et de personnes maltraitées lors de leur transfert du nord vers le sud. Ces personnes auraient été malmenées dans les véhicules, les yeux bandés, enchaînées ou privées de nourriture et d'eau pendant de longues périodes, parfois sous une chaleur accablante.

27. Le Rapporteur spécial a également reçu des rapports faisant état d'un usage excessif de la force par la police ou l'armée, notamment des tirs ayant entraîné la mort ou des blessures, en particulier lors d'interventions impliquant des jeunes hommes, mais aussi dans un cas concernant une femme portant un enfant. Bien que de tels cas semblent peu fréquents et soient clairement illégaux au regard de la loi béninoise, le Rapporteur ne dispose pas de suffisamment d'information pour évaluer pleinement l'ampleur du problème. Dans certains cas, l'absence d'enquêtes indépendantes et impartiales a été signalée.

F. Détention avant jugement et procès équitable

28. Une fois transférés à Cotonou pour enquête, les suspects sont présentés devant le Procureur qui ouvre une enquête sur la base d'un réquisitoire introductif devant la Commission de l'instruction, qui saisit la chambre des libertés et de la détention laquelle peut autoriser une détention de six mois (renouvelable) pendant la durée de l'instruction²⁰. L'affaire peut ensuite être renvoyée devant la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, qui doit rendre son jugement dans un délai de six mois²¹, à moins que la détention provisoire ne soit prolongée, jusqu'à un maximum de trois nouvelles périodes de six mois. La loi n'autorise la détention qu'à des fins légitimes telles que préserver les preuves, prévenir les interférences avec les témoins, protéger l'accusé ou garantir sa présence au procès, ou encore prévenir des infractions ou des troubles à l'ordre public²². Selon certains rapports, en pratique, la détention dans les affaires de terrorisme semble être ordonnée de manière quasiment automatique par la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, sans une évaluation suffisamment approfondie de sa nécessité et le recours à la libération conditionnelle sous caution reste rare. Le maintien automatique de la détention et l'absence d'autorisation judiciaire méconnaissent les exigences de l'article 9 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques selon lesquelles la détention doit être strictement nécessaire et proportionnée²³ et soumise à un contrôle judiciaire indépendant sur la base de l'article 9 (par. 3 et 4), lu conjointement avec le droit à un recours effectif au titre de l'article 2 (par. 3).

¹⁸ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014), par. 33.

¹⁹ Ibid., par. 32.

²⁰ Code de procédure pénale, article 147.

²¹ Ibid., art. 147.

²² Ibid., art. 149.

²³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014), par. 12.

29. La Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, compétente pour connaître des crimes économiques et des affaires de terrorisme entre autres, a été créée en tant que juridiction spécialisée afin d'accélérer les procès, de moderniser l'accès à la justice et de lutter contre la corruption. Cependant, de nombreuses personnes soupçonnées de terrorisme ont été placées en détention provisoire prolongée pendant deux à trois ans, voire cinq ans pour certaines, ce qui est autorisé par l'article 147 du Code de procédure pénale. Or, selon l'article 14 (par. 3 c)) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les suspects doivent être jugés sans retard excessif et les personnes en détention provisoire doivent être jugées dans « le plus court délai » afin d'éviter de les laisser dans l'incertitude, de veiller à ce que la détention ne dure que le temps nécessaire et qu'elle serve les intérêts de la justice²⁴. Le caractère raisonnable ou non du délai est déterminé par des facteurs tels que la complexité de l'affaire et le comportement de l'accusé et des autorités²⁵. La durée du traitement des affaires de terrorisme contraste avec la rapidité de résolution par la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme d'autres affaires perçues comme ayant une dimension politique. Cette disparité affaiblit la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la Cour et pourrait indiquer qu'une priorité insuffisante est accordée à la conduite de procès rapides en matière de terrorisme. La confiance du public est également érodée par le taux très élevé de condamnations et la rareté des acquittements prononcés par la Cour.

30. Les longues périodes de détention provisoire pourraient s'expliquer par la complexité des enquêtes liées au terrorisme, notamment en raison du caractère clandestin des organisations terroristes ; des aspects transfrontaliers ; de l'éloignement géographique entre les enquêteurs et les procureurs dans le sud et les lieux présumés des crimes dans le nord ; l'insuffisance de la collecte et du partage des preuves par les services militaires avec les autorités judiciaires ; la piètre qualité des enquêtes initiales menées par la police dans le nord ; et le manque d'équipement moderne d'enquête et de capacités médico-légales. Les autorités font également état d'un manque de personnel suffisamment qualifié (y compris d'agents de renseignement dans le nord) et d'une coordination insuffisante entre les entités. Les longs retards pourraient également s'expliquer par un manque de ressources.

31. Le Gouvernement devrait continuer à améliorer la formation de la police en ce qui concerne les arrestations, la garde à vue, les transferts, les enquêtes (y compris les techniques spéciales d'enquête et la collecte de renseignements), la collecte et la conservation de preuves (y compris par l'armée), la protection des données personnelles, le respect du droit à la vie privée et l'interdiction de la torture, des mauvais traitements et des aveux forcés. Il faut saluer le projet soutenu par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) visant à numériser les dossiers judiciaires en vue d'améliorer la gestion des affaires. La détention provisoire prolongée peut constituer un motif de radicalisation en prison, notamment en raison du fait que les personnes condamnées sont placées avec celles en attente de jugement. Des ressources suffisantes devraient être allouées à la résolution urgente des affaires de terrorisme qui se prolongent.

32. Conformément à la législation béninoise, tout suspect a le droit d'être assisté par un avocat lors de sa garde à vue, lors de la détention provisoire et durant les procédures judiciaires²⁶. Toutefois, dans la pratique, de nombreux détenus ont déclaré n'avoir jamais eu d'avocat, notamment faute de moyens financiers. Certains ont déclaré avoir versé des sommes importantes à des avocats qui ne les ont finalement pas représentés. Il y a également une grave pénurie d'avocats, également dans les zones rurales où ont souvent lieu les premières arrestations. Dans la pratique, l'absence de représentation juridique porte atteinte aux droits à la liberté et à un procès équitable garantis par les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial salue l'adoption récente du décret n° 2024-1275 du 23 octobre 2024 réglementant l'aide juridictionnelle et exhorte le Gouvernement à en assurer l'application rapide et complète.

²⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007), par. 35.

²⁵ Ibid.

²⁶ Code de procédure pénale, art. 59 et 78.

33. Nombre de détenus ne comprennent pas les procédures de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme et certains ont des difficultés avec le français. Beaucoup se présentent au tribunal uniquement pour voir leur détention prolongée, sans recevoir d'information substantielle sur les allégations portées contre eux ou sur l'avancement des enquêtes.

34. La Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, basée à Cotonou, se trouve loin du nord où les infractions terroristes présumées se produisent souvent et où certains suspects vivent, ce qui éloigne la justice des communautés touchées et complique les visites et le soutien des familles (en partie en raison des frais de transport). L'article 5 (par. 8) de la loi n° 2020-07 du 17 février 2020, qui modifie la loi sur la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, permet à celle-ci de tenir des audiences en dehors de Cotonou également. Cette disposition n'a pas encore été appliquée dans les affaires de terrorisme et devrait l'être de manière plus répandue.

G. Conditions de détention

35. Au moment de la visite, 652 personnes étaient incarcérées pour terrorisme dans le système pénitentiaire béninois, dont 10 personnes condamnées et 22 femmes. Les 10 condamnés et 609 prévenus étaient détenus à la prison d'Akpro-Misséré, le plus grand établissement du Bénin, construit en 2007. Les autres étaient principalement détenus à la maison d'arrêt de Cotonou et à la maison d'arrêt des femmes de Porto Novo. La visite de la prison d'Akpro-Misséré a montré que toutes les personnes impliquées dans des affaires de terrorisme étaient détenues parmi la population carcérale générale, sans mesures de sécurité particulières. Cela témoigne d'un assouplissement positif par rapport aux conditions plus strictes de ségrégation et de sécurité appliquées durant la pandémie de COVID-19.

36. Les prévenus semblent être détenus avec les condamnés²⁷. Les quartiers réservés aux condamnés sont ouverts au reste de la prison pendant la journée et les espaces de loisirs communs ainsi que les installations principales sont partagés par tous les détenus. L'article 10 (par. 2 a)) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige que les prévenus soient généralement séparés des condamnés et bénéficient d'un traitement approprié à leur statut²⁸. Bien que le Bénin informe les représentants diplomatiques de la détention de leurs ressortissants et autorise les visites, des suspects étrangers ont mentionné ne pas avoir bénéficié de leur droit d'accès consulaire ou ne pas en avoir été informé.

37. Les autorités ont indiqué qu'aucun enfant n'était détenu sur la base d'accusations de terrorisme, que le Bénin applique une politique de « zéro enfant en prison » et qu'il existe des protections juridiques pour les enfants détenus. Le Rapporteur spécial a identifié un garçon affirmant avoir 14 ans et détenu avec son père, également accusé de terrorisme, à la prison d'Akpro-Misséré parmi la population adulte. Le garçon était détenu depuis un an et six mois et aurait été arrêté à l'âge de 13 ans. Selon l'article 37 (al. c)) de la Convention relative aux droits de l'enfant, tout enfant doit être séparé des adultes, sauf si cela est contraire à son intérêt supérieur. Le Rapporteur spécial engage les autorités à relever l'âge de la responsabilité pénale de 13 à 14 ans²⁹. La personne suspectée de terrorisme la plus âgée rencontrée avait 82 ans, ce qui soulève des questions concernant les droits des personnes âgées.

38. Les autorités pénitentiaires ont affirmé leur engagement à respecter les normes internationales en matière de détention, y compris l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela). Aucun cas de mauvais traitement physique de la part du personnel pénitentiaire n'a été signalé. Les détenus peuvent s'entretenir avec leurs avocats dans une salle privée, sans restriction de temps. Toutefois, peu de suspects ont déclaré avoir accès à un avocat en prison. Les avocats doivent obtenir une autorisation pour communiquer avec leurs clients. Des procédures devraient être mises en place afin de garantir le droit des personnes à disposer du temps et des moyens

²⁷ Voir [CAT/C/BEN/CO/3](#) ; CBDH, Contribution à l'amélioration de l'environnement des lieux de privation de liberté au Bénin (2023).

²⁸ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), Règle 11 (b).

²⁹ [CAT/C/BEN/CO/3](#), par. 18 et 19 ; Voir également [CAT/OP/BEN/3](#) et [A/HRC/WG.6/42/BEN/2](#).

nécessaires pour préparer leur défense et à communiquer avec le conseil de leur choix, conformément à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

39. Les mêmes restrictions légales concernant les visites s'appliquent aux membres de la famille. Des personnes soupçonnées de terrorisme, qu'elles soient béninoises ou étrangères résidant au Bénin, ont déclaré ne pas avoir reçu de visite de leur famille en raison des frais de déplacement liés à la longue distance entre le nord du Bénin et les villes du sud, et de l'absence de structures alternatives pour les enquêtes de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme dans le nord.

40. Le Rapporteur spécial salue les efforts réels que les autorités pénitentiaires ont déployés pour subvenir aux besoins des détenus, notamment l'accès à des vivres, à des installations religieuses, à des livres, à des activités sportives et à des possibilités d'activités génératrices de revenus. Des salles de classe sont en cours de construction dans le cadre d'un plan de réinsertion sociale, notamment pour permettre aux personnes détenues de passer les examens nationaux. La prison dispose d'une infirmerie où travaillent un médecin, des infirmiers et des aides-soignants. Des médicaments courants viennent parfois à manquer et les détenus doivent payer les ordonnances, ce qui pose des difficultés à ceux qui ne bénéficient pas de soutien financier. Un psychologue est disponible, mais les besoins en matière de santé mentale et de prise en charge des pathologies complexes et du handicap restent largement insatisfaits. L'absence de traitement de certains troubles du comportement a provoqué des tensions entre des détenus. Davantage d'équipements et d'installations sont nécessaires pour les interventions chirurgicales de base. On constate une grave pénurie de personnel médical compte tenu du nombre de détenus. Les soins d'urgence sont assurés par ambulance vers un hôpital voisin, mais le manque de surveillants (1 pour 65 prisonniers au Bénin en moyenne) constitue un obstacle.

41. Le Rapporteur spécial partage les préoccupations exprimées par les mécanismes des droits de l'homme et la CBDH concernant la surpopulation chronique, la médiocrité des conditions sanitaires, l'accès limité à l'eau, le manque d'hygiène et de literie, l'insuffisance des services médicaux, ainsi que la qualité et la quantité de la nourriture³⁰. La prison d'Akpro-Misséré, conçue à l'origine pour accueillir 1 000 détenus, accueillait au moment de la visite trois fois sa capacité. Une cellule dortoir de 11 mètres sur 6 abritait plus de 70 détenus, soit moins d'un mètre carré par personne. La cellule ne disposait ni de lits fixes ni d'autres meubles et tous les détenus dormaient à même le sol dans des conditions d'extrême promiscuité. Les installations sanitaires étaient totalement inadéquates, avec une toilette et deux salles de bains/douches pour 70 détenus. L'eau manquait pendant la journée et il n'y avait pas de moustiquaires pour se protéger du paludisme. On comptait quatre ventilateurs électriques et un éclairage électrique, mais peu de lumière naturelle, de fenêtres ou de ventilation, malgré les températures très chaudes et humides. Les autorités pénitentiaires ont signalé un besoin accru de puits d'eau et de générateurs électriques. La surpopulation a des effets néfastes sur la santé physique et mentale des personnes détenues. Le contraste est saisissant avec les cellules individuelles dotées de salle de bain attenante dont bénéficient les 11 personnes détenues à la prison condamnées par le Tribunal pénal international pour le Rwanda.

42. Le Gouvernement prend des mesures concrètes pour lutter contre la surpopulation, notamment en réaménageant les infrastructures, en augmentant le recours aux travaux d'intérêt général et à d'autres alternatives à la détention, en accélérant les procédures judiciaires, en réduisant la durée de la détention provisoire, en allégeant les peines et en augmentant le nombre de personnes bénéficiant de la liberté conditionnelle. La grâce présidentielle est également possible. Néanmoins, la situation reste incompatible avec les articles 7 et 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les Règles Nelson Mandela, et est susceptible de constituer une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant au sens de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention contre la torture. La durée prolongée de la détention provisoire, associée à son caractère apparemment arbitraire dans certains cas, place de nombreuses personnes

³⁰ Voir [CAT/C/BEN/CO/3](#) ; CBDH, « Contribution à l'amélioration de l'environnement des lieux de privation de liberté au Bénin » (2023).

détenues avant jugement dans une situation d'incertitude et de stress mental aiguës, ce qui aggrave encore des conditions déjà inhumaines.

43. Le Rapporteur spécial est profondément préoccupé par le fait que l'article 160 du décret n° 2024-1153 autorise les autorités pénitentiaires à placer des personnes en « isolement » (vingt-deux heures ou plus par jour) pendant un à six mois pour les infractions disciplinaires de troisième degré (art. 156 du décret), bien au-delà de la limite de quinze jours concernant l'isolement cellulaire prévue à l'article 43 des Règles Mandela.

H. Réhabilitation et réintégration

44. La prison d'Akpro-Misséréte ne dispose pas d'un programme formel de déradicalisation. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) aide le Gouvernement à mettre au point un outil permettant d'évaluer les risques et les besoins individuels des détenus. Le psychologue de la prison peut rencontrer les détenus sur demande, dans le respect du secret professionnel, sauf en cas de danger pour la personne elle-même ou pour autrui. Un autre programme de sensibilisation et d'éducation, ouvert à tous les détenus, est également proposé. Animé notamment par les chefs religieux, il a pour objectif de préparer les détenus à se réinsérer dans la société. Un autre plan, qui n'a pas encore été mis en œuvre, prévoit la création d'un service de probation et de réinsertion pour les détenus après leur libération, en particulier ceux condamnés pour des infractions liées au terrorisme.

45. Le Rapporteur spécial souligne qu'il faut mettre en place des programmes de réinsertion efficaces pour les personnes libérées par la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme dans le cadre d'affaires liées au terrorisme afin de répondre à leurs besoins économiques, sociaux, sanitaires et éducatifs. L'article 90 des Règles Nelson Mandela souligne l'importance d'un accompagnement postdétention pour garantir une réinsertion réussie. Le Rapporteur spécial salue l'adoption en janvier 2025 du décret sur le travail pénitentiaire et souligne qu'un soutien est nécessaire pour aider les personnes libérées à retourner chez elles dans le nord du pays. L'absence de dispositifs de réinsertion risque de perpétuer la pauvreté et l'exclusion, facteurs susceptibles de favoriser la radicalisation. Le Gouvernement est donc encouragé à envisager des programmes de démobilisation volontaire, conformément aux normes internationales, afin d'inciter les individus à se désengager du terrorisme.

V. L'opération « Mirador »

46. Depuis décembre 2021, l'opération Mirador mobilise 3 000 militaires déployés dans des postes fortifiés le long des zones frontalières du nord. Le Rapporteur spécial a visité le quartier général de l'Alibori à Kandi. Cette opération, principalement défensive, se traduit par des patrouilles et des perquisitions, la collecte de renseignements et la réalisation d'arrestations. Juridiquement, l'opération s'appuie sur l'existence d'un conflit armé non international contre un ou plusieurs groupes armés organisés non étatiques, et est régie par le droit international humanitaire, comme en attestent les Règles d'engagement pour la conduite des hostilités³¹. Le conflit, de faible intensité, se situe à la limite du seuil d'un conflit armé, caractérisé par peu d'actes d'hostilités et un armement limité aux armes légères et de petit calibre. Il est essentiel de procéder à un réexamen continu de l'opportunité d'appliquer le droit humanitaire, en fonction de l'évolution de l'intensité de la violence. L'application du droit humanitaire remplace l'approche traditionnelle du recours à la force dans le cadre de l'application de la loi, notamment en autorisant le « tirer pour tuer » à l'encontre des combattants. Il est également important d'identifier précisément les groupes armés qui sont impliqués dans des actes de violence suffisamment graves pour qualifier le conflit armé, dans la mesure où tous les groupes ne participent pas nécessairement à de tels actes.

³¹ Instruction du Chef d'état-major général sur les Règles d'engagement sur le théâtre Mirador, n° 23-441EMG/CIDE/SA, 8 février 2023 ; Règles de conduite du soldat pour l'opération Mirador, n° 23-1942/EMG/CIDE/SA, 16 juin 2023.

47. Les Règles d'engagement et de conduite des soldats³² sont largement conformes au droit international humanitaire et exigent le respect des Conventions de Genève de 1949. La participation du Bénin aux opérations militaires et de coopération de l'ONU et de la sous-région, notamment en matière de protection des civils, a renforcé la sensibilité au droit humanitaire et le professionnalisme au sein des forces armées. La formation des officiers et la formation préalable au déploiement comprennent des instructions sur le droit humanitaire et les droits de l'homme ; les partenaires bilatéraux ont également dispensé des formations.

48. Les suspects arrêtés par l'armée sont généralement transférés en garde à vue le jour même ou le lendemain, accompagnés d'un rapport détaillant les circonstances de l'arrestation. Ils sont temporairement détenus dans des tentes ou des salles surveillées, bien que les infrastructures militaires du nord soient rudimentaires. L'armée effectue des patrouilles conjointes avec les forces de police et coordonne ses actions avec African Parks, société étrangère africaine qui surveille les parcs et partage des informations, mais qui ne dispose pas de pouvoir de détention. Le Bénin est encouragé à veiller à ce que les activités de cette société soient strictement encadrées afin de garantir le respect des droits de l'homme, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, y compris dans ses efforts positifs de soutien aux communautés locales pour favoriser l'accès aux ressources, aux moyens de subsistance et aux services.

49. Les forces armées, y compris leur unité d'affaires civiles/militaires, ont cherché à instaurer la confiance en assurant la sécurité des communautés, en fournissant occasionnellement des services de santé gratuits et en sensibilisant la population aux mines et aux engins explosifs improvisés. À l'instar de la police et des autorités locales, l'armée encourage la population à lui communiquer des informations sur les menaces terroristes dans le cadre de la démarche de « coproduction de la sécurité » de l'État. Les relations avec la population se seraient améliorées. Les changements irréguliers de gouvernement dans les États voisins ont réduit la coopération militaire transfrontalière et l'échange de renseignements et ont entravé le développement de l'Initiative d'Accra et de la Force en attente de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il est signalé qu'aucune autorité étatique n'est présente à la frontière du Burkina Faso où le territoire est contrôlé par des groupes armés, tandis que le Niger a fermé ses frontières avec le Bénin. Les accords de « poursuite » conclus précédemment avec ces deux pays ne sont plus en vigueur. Tout soutien futur de l'ONU aux forces de sécurité du Bénin devra être conforme à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme des Nations Unies.

VI. Sécurité des frontières, réfugiés et déplacements internes

50. Face à la menace terroriste principalement transfrontalière, le Gouvernement a renforcé la sécurité de ses frontières historiquement poreuses et héritées de l'époque coloniale. Il a établi 40 postes frontière, bien que certains ne soient pas opérationnels et que leur équipement et leur dotation en personnel posent des problèmes. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) apporte son aide avec le système d'information et d'analyse des données migratoires ; les listes de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) sont vérifiées aux frontières ; un projet conjoint du Bureau de la lutte contre le terrorisme, de l'ONUDC et de l'OIM sur la gestion intégrée des frontières est en cours ; et des efforts sont déployés pour délivrer une identification biométrique à toutes les personnes vivant dans les zones frontalières.

51. Le Rapporteur spécial félicite le Bénin pour son hospitalité à l'égard des réfugiés dont un nombre important provient du Burkina Faso, du Niger et du Togo. En septembre 2024, le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) avait enregistré 16 141 réfugiés et 981 demandeurs d'asile ayant fui les groupes terroristes et la violence liée aux activités antiterroristes. Le Bénin est partie à la Convention relative au statut des réfugiés et à son Protocole, à la Convention relative au statut des apatrides et à la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Il a transposé ses obligations internationales relatives aux réfugiés et aux

³² Ibid.

apatrides dans sa législation nationale, par la loi n° 2022-31, notamment en ce qui concerne l'obligation de non-refoulement, les clauses d'exclusion et les droits des réfugiés.

52. Le Bénin a accordé une reconnaissance *prima facie* aux réfugiés arrivant en masse à la frontière. Aucun cas de refoulement n'a été signalé. Le Bénin est encouragé à étendre son interdiction nationale du refoulement, qui interdit le retour en cas de risque de persécution, de torture ou d'autres mauvais traitements, afin d'y inclure également le risque de privation arbitraire de la vie, de détention arbitraire et de déni de justice. Aux postes frontière, les demandeurs d'asile sont enregistrés et orientés vers les autorités centrales afin qu'elles statuent sur leurs demandes. Toutefois, de nombreux réfugiés ne franchissent pas les postes frontière, ne sont donc pas enregistrés et n'ont souvent pas de documents d'identité, ce qui complique leur accès aux services publics. Le Gouvernement et ses partenaires internationaux s'efforcent de les identifier et de les enregistrer.

53. Les réfugiés ne sont pas placés dans des camps mais sont accueillis et intégrés dans les communautés locales, parfois au sein du même groupe ethnique ou linguistique. Les autorités locales, y compris les maires et chefs de village, leur apportent un soutien avec l'aide des autorités centrales³³, de l'ONU, de partenaires bilatéraux et d'ONG, y compris une association de la diaspora burkinabé. Les parties prenantes ont appelé à une meilleure coordination entre elles.

54. Des consultations avec des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées de Banikoara et de Bensékou ont révélé de graves difficultés d'accès à l'eau potable, à une nourriture suffisante, à un logement décent, à l'éducation, à des moyens de subsistance et à des terres pour la culture ou l'élevage. Beaucoup ont indiqué ne recevoir que peu d'aide de l'extérieur. Certains ont été expulsés par des agriculteurs ou des autorités forestières et ont été exposés à des risques d'inondation le long des rivières. L'accès aux soins de santé est difficile, les réfugiés empruntant de l'argent pour faire soigner leurs enfants tout en ne disposant pas de revenus pour rembourser leurs emprunts. Les besoins en prise en charge des réfugiés traumatisés par la violence restent largement insatisfaits. Les communautés locales ont fait état de tensions causées par l'accueil des réfugiés en raison de la pression démographique, de la concurrence pour les ressources et de la rareté des services publics. Un roi local a averti que la situation pourrait « devenir explosive » si rien n'était fait. Le soutien aux réfugiés devait être accompagné d'une aide adéquate aux communautés d'accueil.

55. Les personnes déplacées dans le pays, accueillies par des communautés locales, font face à des problèmes similaires. Le HCR a fait état de 13 452 personnes déplacées à l'intérieur du pays en février 2024, soit une augmentation sensible par rapport à l'année précédente étant donné que peu de personnes retournent chez elles. Le Bénin est partie à la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique et traite de la situation des personnes déplacées au niveau national sur la base d'un décret de 2023 relatif à la protection civile et d'une décision interministérielle de 2024 qui impose aux autorités un devoir d'assistance³⁴. L'assistance fournie par l'ONU et les ONG partenaires inclut des transferts d'argent et une aide alimentaire. L'OIM suit les déplacements et leurs effets afin d'apporter les bonnes réponses. Le Rapporteur spécial recommande d'utiliser les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme un outil supplémentaire pour faciliter l'action du Gouvernement.

³³ Notamment la Commission nationale pour la protection des réfugiés et des apatrides, l'Agence nationale de la protection civile, le Groupe de travail interinstitutionnel de préparation et de réponse aux chocs, l'Agence béninoise pour la gestion intégrée des zones frontalières et le Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique.

³⁴ Décret n° 2023-334 du 21 juin 2023 relatif aux mesures et procédures de prévention des catastrophes, des urgences sanitaires et de la protection civile et arrêté interministériel n° 239/MISP/MASAM/MEF/DC/SGM/ANPC/SA/066S du 9 juillet 2024 définissant les modalités d'accès à l'assistance de l'État et des partenaires pour les personnes déplacées en cas de crise ou de catastrophe.

VII. Accès des victimes du terrorisme à la réparation

56. Le Bénin ne dispose pas d'une législation spécifique relative aux victimes du terrorisme. L'adoption d'une loi prévoyant la prise en charge des personnes blessées ou tuées dans le cadre de missions officielles et de leurs familles est une avancée positive³⁵. Le Bénin devrait envisager d'adopter les lois et cadres institutionnels nécessaires pour aider et protéger toutes les victimes du terrorisme, afin de reconnaître leurs besoins et vulnérabilités propres. Les dispositions législatives types des Nations Unies fournissent les « meilleures pratiques » pour répondre aux besoins et protéger les droits des victimes du terrorisme³⁶.

57. Le Gouvernement est conscient qu'il est difficile de faire participer les victimes aux procès pour terrorisme en raison des longues distances qui séparent le nord du pays de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme. Le transport est coûteux et complexe, en particulier lorsque les victimes concernent des communautés entières. Le Rapporteur spécial recommande l'application de la loi³⁷ permettant la tenue d'audiences de la Cour en dehors de Cotonou, tout en garantissant un procès équitable, ainsi que de l'arrêté du 24 décembre 2024 relatif aux frais de justice, qui prévoit de prendre en charge les frais de comparution des victimes. Il faut continuer à renforcer les efforts visant à protéger les témoins et les victimes contre les représailles terroristes.

VIII. Lutte contre les violations de droits favorisant le terrorisme

58. Le Gouvernement est conscient qu'il faut compléter les mesures de sécurité par des mesures globales visant à s'attaquer aux facteurs propices au terrorisme et à prévenir le soutien local aux groupes terroristes, ainsi que le recrutement et la radicalisation. On ne dispose guère de données empiriques sur les causes de ce soutien au Bénin. Cependant, le Gouvernement a recensé plusieurs facteurs de risque potentiels tels que la pauvreté, le sentiment d'abandon par l'État, le manque de services essentiels, d'emplois, de moyens de subsistance et d'accès au marché, en particulier pour les jeunes, et la marginalisation des groupes minoritaires, autant de questions qui touchent aux droits de l'homme. Un acteur local a décrit le nord du pays comme étant le « quart-monde », éloigné du gouvernement central, de l'activité économique et de la majorité de la population. Le Bénin se classe 173^e sur 191 pays en ce qui concerne l'indice de développement humain et le nord est la région la moins développée. En échange de ravitaillement et d'information, des groupes terroristes proposent de l'argent aux populations jeunes locales ; les motivations économiques semblent ainsi plus répandues que celles idéologiques.

59. La Stratégie nationale 2024-2028 « Cadre unique de référence pour la sécurité et le développement » traite de la gouvernance, de la sécurité et du développement et vise à renforcer le sentiment de citoyenneté et d'appartenance au sein des populations du nord. Parallèlement au déploiement militaire, le pilier sécurité prévoit l'extension des postes de police à l'ensemble des 546 districts du Bénin, même si des difficultés continuent de se poser pour achever leur installation, les équiper et les doter en personnel. La police de proximité, le renforcement de la confiance envers les forces de sécurité, la « coproduction » de la sécurité et la mise en place de systèmes d'alerte précoce dans les communautés, sont des éléments clefs pour identifier les activités suspectes. Les forces de sécurité organisent des « journées de cohésion sociale » au cours desquelles elles ouvrent les postes de police au public, offrent des soins de santé gratuits et plantent des arbres. Elles mènent également des activités de sensibilisation avec les chefs religieux. Le renforcement des postes frontière et la réforme du secteur du renseignement figurent également parmi les objectifs à atteindre. Certains se sont inquiétés du fait que les couvre-feux nocturnes instaurés pour lutter contre le terrorisme sont trop rigides et sont appliqués sans distinction, et entravent l'accès des communautés aux services et aux moyens de subsistance.

³⁵ Loi n° 2022-28 du 7 décembre 2022.

³⁶ Voir <https://www.un.org/counterterrorism/publication/The-Model-Legislative-Provisions>.

³⁷ Loi n° 2020-07 du 17 février 2020 portant organisation judiciaire, art. 6.

60. Les activités de développement visent à combler de nombreuses lacunes en matière d'infrastructures rurales, d'opportunités économiques et de services sociaux essentiels. Divers programmes sont menés auprès des communautés frontalières du nord, notamment pour proposer des emplois et des formations aux jeunes vulnérables, fournir des moyens de subsistance aux femmes, faciliter l'accès au microcrédit et soutenir les petites entreprises. Certains estiment que les avancées en matière d'infrastructures et de réformes macroéconomiques ont été plus importantes que les progrès réalisés dans le domaine du développement social et humain. De nombreuses régions du nord continuent en effet de souffrir d'un accès insuffisant ou inadéquat aux services de base, comme l'eau, l'assainissement, les soins de santé, l'éducation, l'électricité et les routes. Le Rapporteur spécial recommande de renforcer les efforts en faveur du développement dans le nord.

61. Le Rapporteur spécial fait écho aux recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels³⁸. Le Gouvernement est conscient de l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels au maximum de ses ressources disponibles. Pour ce faire, il doit assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits, y compris l'alimentation de base, les soins de santé primaires, le logement et l'enseignement de base³⁹. Le Gouvernement doit ménager aucun effort pour agir au maximum de ses ressources disponibles et accepter l'aide internationale si nécessaire⁴⁰. Le Bénin possède une économie majoritairement informelle, ce qui limite la base des recettes fiscales. Il est donc encourageant de constater l'engagement du Gouvernement à élargir ces ressources. Par ailleurs, le Gouvernement devrait également renforcer la participation inclusive et active des communautés locales, de la société civile et des groupes vulnérables dans l'ensemble des activités de développement, notamment les jeunes, les femmes, les minorités et les personnes handicapées.

62. Les tensions entre éleveurs de bétail et agriculteurs sédentaires autour de l'accès à la terre et à l'eau contribuent à la fragilité sociale, aux ressentiments et au risque de violence dans le nord, même si aucun lien direct avec le terrorisme n'a été établi. Bien que ces deux groupes continuent de coopérer dans une logique de bénéfice mutuel, les tensions se sont accrues sous l'effet de la croissance démographique, de l'expansion de l'agriculture mécanisée et commerciale, ainsi que des déplacements de population. Certains incidents peuvent dégénérer en violences. Le Code foncier et le Code pastoral garantissent les droits de chacun de ces deux groupes⁴¹ et prévoient des couloirs de circulation pour bétail et des procédures de règlement des litiges. Les conflits semblent avoir diminués et être devenus moins violents au cours des dernières années. Cependant, la réalisation des droits juridiques des éleveurs reste complexe, notamment en raison de la discrimination sociale, du faible niveau de scolarisation et d'alphabétisation, et du manque d'enseignement dispensé dans leur propre langue ou par des enseignants peuls.

63. La politique gouvernementale de sédentarisation des éleveurs vise à réduire les tensions en améliorant l'accès aux couloirs de déplacement du bétail, à la terre et à l'eau, ainsi qu'aux services, notamment aux écoles et aux soins de santé. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique s'est heurtée à plusieurs obstacles, notamment la résistance des communautés locales, les tensions liées à la gestion des ressources et la réticence des éleveurs à s'installer dans des zones inconnues ou éloignées. En outre, de telles politiques tendent parfois à considérer le nomadisme comme une pratique traditionnelle devant être limitée au profit de la modernisation de l'agriculture. Pourtant, l'élevage nomade est le reflet de la culture et des moyens de subsistance d'un groupe minoritaire, dont la participation éclairée et volontaire aux réformes doit être garantie, conformément à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Haut-Commissaire à la sédentarisation des éleveurs est conscient des défis à relever et s'est engagé à concilier les intérêts divergents.

³⁸ Voir [E/C.12/BEN/CO/3](#).

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990), par. 10.

⁴⁰ Ibid., par. 10 et 13.

⁴¹ La loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial modifiée et la loi n° 2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral.

Les autorités devraient accorder davantage d'attention aux effets des changements climatiques sur l'utilisation des terres, les ressources et les déplacements.

64. Dans le cadre de la Stratégie nationale « Cadre unique de référence pour la sécurité et le développement », la décentralisation et les réformes de l'administration locale visent à rendre la gouvernance (y compris le développement et la sécurité) plus réactive aux besoins locaux, plus efficace, experte et professionnelle, et moins corrompue. La mise en œuvre du cadre juridique pose toutefois des problèmes, les parties prenantes dans le nord signalant un manque de clarté quant à la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. L'autorité centrale reste forte malgré la décentralisation, ce qui limite la capacité des politiques de développement de répondre efficacement aux besoins locaux. Les efforts en matière de gouvernance impliquent également la participation de chefs traditionnels, tels que les rois et chefs de village, ainsi que de chefs religieux, qui sont des interlocuteurs clés en matière de sécurité, de développement et de prévention du terrorisme. Il est nécessaire d'accroître la participation des femmes à la gouvernance locale, y compris à la prise de décisions concernant la sécurité et le développement, et d'élargir les consultations avec les communautés concernées, la société civile et les jeunes populations exclues.

65. Aucune stratégie nationale publique de prévention et d'élimination de l'extrémisme violent n'a été rendue publique ni mise à la disposition du Rapporteur spécial, bien qu'un certain nombre de stratégies confidentielles ou de projets de stratégies auraient été élaborés, la consultation publique ayant été apparemment limitée. Le Cadre unique de référence pour la sécurité et le développement de la stratégie nationale est plus exhaustif, mais l'élaboration d'une stratégie dédiée à la prévention et à l'élimination du terrorisme et de l'extrémisme violent pourrait néanmoins s'avérer bénéfique. Les autorités et leurs partenaires mènent diverses activités ponctuelles de « cohésion sociale » et de prévention, notamment des activités de sensibilisation aux risques de terrorisme et de radicalisation, des échanges avec les jeunes à risque, les parents, les chefs religieux et les chasseurs traditionnels, des dialogues intercommunautaires et des initiatives de prévention des conflits, ainsi que des campagnes numériques. La Commission nationale de lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme assure la coordination de ces activités.

66. Dans certaines écoles coraniques, la vulnérabilité des enfants⁴², souvent issus de familles pauvres et n'ayant parfois pas accès aux écoles publiques, est préoccupante, tout comme l'accès effectif de ces enfants à leurs droits. Les programmes d'enseignement peuvent se limiter à l'apprentissage religieux en arabe, sans inclure le programme laïc public en français ou dans d'autres langues nationales, ce qui laisse les élèves mal préparés à une formation professionnelle ou à un emploi qualifié. Certains imams béninois, ayant étudié dans les pays du Golfe, sont revenus avec une vision plus stricte de l'islam. Les autorités ont recensé les écoles religieuses et la Direction des affaires religieuses assure un rôle de suivi. Selon l'article 13 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le droit des parents de choisir un enseignement religieux pour leurs enfants est soumis à la condition que cet enseignement respecte les normes éducatives minimales fixées par l'État. Le Gouvernement devrait renforcer ses efforts pour appliquer le programme national dans toutes les écoles religieuses et élargir l'accès aux écoles publiques. Certains enfants scolarisés dans des écoles coraniques sont contraints de mendier ou de se livrer à d'autres formes de travail des enfants, interdites par la législation nationale et le droit international⁴³. Des cas de malnutrition et de conditions de vie inadéquates ont également été signalés. Le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement à faire de la lutte contre le travail et l'exploitation des enfants une priorité.

⁴² A/HRC/25/48/Add.3, par. 35 ; Voir également <https://www.unicef.org/benin/media/146/file/sitan.pdf>.

⁴³ Loi n° 2015-08 portant Code de l'enfant, art. 376 et 377 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 19 ; Convention n° 182 de l'Organisation Internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants 1999 ; CRC/C/BEN/CO/3-5, par. 64. Voir également A/HRC/WG.6/42/BEN/3.

IX. Contrôle et responsabilité

67. Il existe au Bénin des procédures formelles solides de contrôle et de responsabilisation encadrant les pouvoirs de la police et de l'armée en matière de lutte contre le terrorisme. Les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent contester la légalité de leur détention devant le juge d'instruction de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme ou devant la Cour constitutionnelle ; des procédures civiles sont également ouvertes pour obtenir réparation en cas de détention abusive. Le Rapporteur spécial se félicite qu'en 2024, la police républicaine a de nouveau pris l'engagement de lutter contre les fautes policières, notamment par des mesures disciplinaires, des révocations et des poursuites judiciaires. Il se félicite également de l'institutionnalisation de la formation aux libertés publiques pour les recrues et les agents de police. La responsabilisation du personnel militaire est assurée au moyen d'ordres, de règles disciplinaires et de sanctions pénales et par l'action de la police militaire.

68. Les plaintes concernant les conditions de détention peuvent être adressées au directeur de la prison, aux autorités pénitentiaires supérieures, au Ministère de la Justice, à la CBDH et aux tribunaux. La CBDH, des organisations internationales et des ONG effectuent des visites périodiques dans les prisons. Le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement à mettre rapidement en œuvre le mécanisme national de prévention de la torture et à le doter de ressources suffisantes. Il l'exhorte également à veiller à ce que l'exigence d'autorisation prévue à l'article 39 du décret n° 2024-1153 ne restreigne pas de manière injustifiée l'accès des ONG aux personnes détenues ni leur capacité de surveiller les violations.

69. La CBDH est dotée du statut « A » conformément aux Principes de Paris et aucune ingérence politique n'a été signalée. Son système de plaintes, gratuit et accessible, renforcé par la possibilité de saisir la justice en cas d'échec des règlements à l'amiable, est important même s'il n'a été saisi d'aucune affaire liée au terrorisme. Depuis la fin de l'année 2023, des conflits de gouvernance interne ont entravé le fonctionnement de la Commission, le mandat des commissaires ayant expiré en décembre 2023. Le Gouvernement est encouragé à mettre rapidement en œuvre la loi de 2024 visant à améliorer le fonctionnement de la Commission, notamment en renforçant l'obligation de coopération des autorités nationales à son égard⁴⁴. La présence de la Commission reste limitée en dehors des principaux centres urbains et elle gagnerait à disposer de ressources pour étendre sa couverture géographique.

70. Le Bénin s'est doté de cadres législatifs rigoureux en matière d'activités de renseignement, de protection des données personnelles et de respect du droit à la vie privée⁴⁵, et le détournement des pouvoirs des services de renseignement ne semble pas courant. Outre l'Autorité de protection des données personnelles, la CBDH et la Cour constitutionnelle, une Commission nationale pour le contrôle des mesures de surveillance est chargée de la supervision. Ces cadres devraient être renforcés par des activités de formation et de contrôle, notamment afin de prévenir les « intrusions collatérales » dans la vie privée de personnes non suspectes. Il faudrait fixer des délais légaux pour l'utilisation des techniques d'enquête spéciales. L'Assemblée nationale, y compris son comité de défense et de sécurité, pourrait également jouer un rôle plus important dans l'examen des activités de renseignement. Le Rapporteur spécial engage le Bénin à examiner le rapport sur le contrôle des agences de renseignement⁴⁶.

71. Le Gouvernement devrait veiller à ce que tous les mécanismes de contrôle disposent de ressources suffisantes et soient indépendants, impartiaux, efficaces et capables de garantir la transparence et la responsabilité. Ils doivent être dotés de pouvoirs et de compétences suffisants pour initier et mener des enquêtes, et bénéficier d'un accès illimité aux informations, aux agents et aux installations, et de la pleine coopération des autorités pour interroger les témoins et obtenir des preuves. Le Rapporteur spécial renvoie le Gouvernement au mémorandum de Bruxelles sur les bonnes pratiques en matière de mécanisme de

⁴⁴ Loi n° 2024-22 du 26 juillet 2024 relative à la Commission béninoise des droits de l'homme.

⁴⁵ Loi n° 2017-44 du 5 février 2018 portant recueil du renseignement et loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique.

⁴⁶ [A/HRC/10/3](#).

supervision et de reddition de comptes en matière de lutte antiterroriste, publié par le Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

72. L'efficacité du contrôle et de la responsabilisation repose sur la garantie de l'accès à la justice, en particulier lorsque les personnes concernées par des mesures antiterroristes sont issues de milieux défavorisés, connaissent mal les procédures et peuvent se heurter à des barrières linguistiques et à des difficultés d'accès à un avocat. Le Rapporteur spécial salue l'adoption du décret n° 2024-1275 portant réglementation de l'aide juridictionnelle en République du Bénin en vue de prévenir et d'éviter les discriminations en matière d'accès à la justice dans les affaires civiles, telles que l'indemnisation pour mauvais traitements ou détention abusive. Il note toutefois avec préoccupation que l'article 8 exclut les ressortissants étrangers (autres que les réfugiés et les apatrides), sauf si l'État de nationalité accorde un droit équivalent aux ressortissants béninois ou si une exception est prévue.

73. L'égalité d'accès à l'aide juridictionnelle est essentielle pour toutes les personnes dans le besoin, compte tenu de la gravité des affaires de terrorisme. Le Rapporteur spécial souscrit aux appels visant à doter les services d'aide juridictionnelle de ressources suffisantes, à sensibiliser la population à leur existence, en particulier parmi les groupes vulnérables, et à rapprocher les tribunaux des régions⁴⁷.

74. Les parties prenantes ont signalé des difficultés d'accès aux informations d'intérêt public liées aux activités de lutte contre le terrorisme, notamment en ce qui concerne les détentions et les audiences de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, les actes terroristes, les opérations militaires et les procédures de plainte et d'établissement des responsabilités. Des journalistes auraient été menacés de poursuites judiciaires pour avoir abordé des questions de sécurité. Bien que la sécurité opérationnelle puisse justifier le secret dans des cas exceptionnels, le Gouvernement est encouragé à publier autant d'informations que possible, à garantir le droit du public à l'information, à renforcer la transparence et la confiance du public, et à permettre l'établissement des responsabilités et l'accès à des voies de recours. La loi sur l'accès à l'information de 2015⁴⁸ doit être pleinement mise en œuvre.

X. Société civile et espace civique

75. Le Rapporteur spécial souligne le rôle essentiel de la société civile dans la prévention et la répression du terrorisme et dans l'amélioration de la gouvernance, du développement durable, de la consolidation de la paix, de l'égalité des sexes et de la résolution des conflits⁴⁹. Il salue les contributions importantes apportées par la société civile béninoise en matière de prévention du terrorisme et de protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste. Il engage le Gouvernement à associer plus activement les communautés et les organisations de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de toutes les mesures de prévention et d'élimination du terrorisme⁵⁰.

76. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le risque de détournement des lois antiterroristes à l'encontre de la société civile. Le 11 décembre 2021, la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme a condamné une dirigeante politique de l'opposition à vingt ans de prison pour terrorisme. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a estimé que sa détention était arbitraire⁵¹. Un grand nombre de jeunes ont été poursuivis pour terrorisme dans le contexte des élections de 2021⁵². En août 2023, un journaliste en reportage au Bénin a été arrêté et accusé de participation au terrorisme, mais a été libéré sans inculpation au bout de neuf jours. Le Gouvernement devrait veiller à ce que les mesures antiterroristes ne restreignent pas les activités légitimes de la société civile ni les libertés fondamentales.

⁴⁷ CERD/C/BEN/CO/1-9, par. 20 ; et CEDAW/C/BEN/CO/5, par. 13 et 14.

⁴⁸ Loi n° 2915-07 du 20 mars 2015 sur le Code de l'information et de la communication.

⁴⁹ A/78/520, par. 9.

⁵⁰ Résolutions 2178 (2014) et 2419 (2018) du Conseil de sécurité.

⁵¹ Avis n° 51/2022.

⁵² CBDH, « Rapport sur l'état des droits de l'homme au Bénin » (2010-2021).

77. Certaines dispositions du Code numérique, du Code pénal et de la législation antiterroriste peuvent interférer de manière injustifiée avec les droits des défenseurs et défenseuses des droits humains, des militants et militantes politiques et des journalistes, ainsi qu'avec les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, et d'accès à l'information⁵³. Le Rapporteur spécial engage le Gouvernement à revoir ces dispositions, en particulier celles relatives aux rassemblements et à la diffusion de fausses informations, afin de garantir que la société civile puisse exercer ses activités librement et sans crainte de représailles, et à envisager d'autres solutions pour lutter contre la désinformation, notamment en améliorant la transparence et la circulation de l'information, en renforçant la liberté des médias et en promouvant l'éducation aux médias et à l'informatique⁵⁴.

78. La loi 2024-01 du 20 février 2024 sur la lutte contre le financement du terrorisme et les sanctions adopte de manière positive une approche fondée sur les risques de financement du terrorisme des organisations à but non lucratif, conformément aux normes internationales⁵⁵, et prévoit une procédure régulière et des garanties judiciaires en cas de sanctions en application des résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Le Gouvernement a mis en évidence des risques liés aux organisations à but non lucratif impliquées dans le prosélytisme religieux ou recevant des fonds en provenance de pays à haut risque. Le Rapporteur spécial recommande que l'application de la loi soit strictement fondée sur l'évaluation des risques, en partant du principe que la plupart des organisations à but non lucratif ne présentent aucun risque et ne nécessitent pas de réglementation particulière. Il met également en garde contre l'adoption d'une liste de sanctions unilatérale, conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, fondée sur la définition nationale actuelle du terrorisme, jugée trop large car elle inclut des comportements qui ne relèvent pas vraiment du terrorisme.

XI. Conclusions et recommandations

A. Conclusion

79. Conscient que la protection des droits de l'homme tend à renforcer la sécurité, le Bénin a déjà réalisé des réformes considérables pour mieux s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Le Rapporteur spécial se félicite de l'accueil constructif qui lui a été réservé lors de sa visite et de la volonté réelle du Gouvernement d'aligner davantage les lois et politiques sur les droits de l'homme. Ses recommandations visent principalement à améliorer la situation en ce qui concerne la justice pénale, les déplacements de population, les victimes du terrorisme, les facteurs favorisant le terrorisme, ainsi que la société civile et l'espace civique. Les priorités de haut niveau sont les suivantes : a) renforcer les procédures régissant la garde à vue et la détention avant jugement, accroître la disponibilité de l'aide juridictionnelle et garantir la tenue rapide des procès ; b) réduire la surpopulation carcérale et améliorer les conditions de détention et l'accès des visiteurs ; c) accroître l'assistance aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil ; d) améliorer l'exercice des droits économiques et sociaux dans le nord ; e) renforcer les mécanismes de contrôle et de responsabilité ; et f) supprimer les restrictions injustifiées qui pèsent sur la société civile, les médias et l'espace civique. Le Rapporteur spécial souligne combien il est important que les pays, l'ONU et d'autres organisations internationales aident encore plus le Gouvernement à améliorer la sécurité dans le respect des droits de l'homme, notamment en lui fournissant les ressources et l'assistance technique dont il a besoin. Le Rapporteur spécial se tient prêt à conseiller et à accompagner le Gouvernement dans les efforts louables qu'il déploie pour améliorer la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste.

⁵³ Voir E/C.12/BEN/CO/3.

⁵⁴ Voir A/HRC/47/25.

⁵⁵ Voir <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.

B. Recommandations

Justice pénale

80. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) De revoir et préciser la définition du terrorisme énoncée à l'article 161 du Code pénal (en y intégrant des clauses d'exclusion), les infractions liées au terrorisme prévues aux articles 162 et 163, et la définition d'« organisation terroriste » figurant à l'article 165, afin de les rendre compatibles avec le droit international ;

b) De supprimer la peine obligatoire de réclusion à perpétuité prévue pour les actes terroristes à l'article 166 du Code pénal, afin de respecter les principes de proportionnalité et de permettre au juge d'exercer son pouvoir d'appréciation lors de la détermination de la peine ;

c) De renforcer la formation et la supervision des forces de police et de l'armée afin de garantir que les arrestations soient effectuées dans le strict respect de la loi, sur une base non discriminatoire et uniquement en cas de soupçon raisonnable d'infraction terroriste ;

d) De diversifier le recrutement et la promotion au sein des personnels de la justice pénale et de la sécurité afin de mieux représenter les minorités et les femmes ;

e) De veiller à ce que les personnes arrêtées soient rapidement et précisément informées des charges qui pèsent sur elles ;

f) D'exiger que toute prolongation de la garde à vue au-delà de quarante-huit heures soit autorisée par un juge indépendant ;

g) D'accélérer les enquêtes sur les personnes soupçonnées de terrorisme et de garantir la tenue rapide des procès ;

h) De veiller à ce que la détention provisoire fasse l'objet d'un contrôle judiciaire régulier et approfondi, d'examiner sérieusement les alternatives à la détention, et de libérer rapidement les personnes lorsque leur maintien en détention n'est pas justifié ;

i) De veiller à ce qu'une aide juridique soit disponible en pratique, si nécessaire, tant pendant la garde à vue, que pendant la détention provisoire et le procès ;

j) De renforcer la formation des forces de police aux droits de l'homme, en veillant à ce qu'elle couvre tous les aspects liés à l'enquête, à l'arrestation et à la garde à vue ;

k) De permettre à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme de siéger également en dehors de Cotonou, conformément à la loi ;

l) De porter l'âge de la responsabilité pénale à 14 ans au moins, de bien séparer les enfants des détenus adultes et de réduire au minimum l'emprisonnement des enfants ;

m) De veiller à ce que les personnes en détention provisoire soient strictement séparées des personnes déjà condamnées ;

n) De garantir aux détenus étrangers le droit d'accéder à une assistance consulaire et de les informer clairement de ce droit ;

o) D'accélérer l'application de toutes les mesures visant à réduire la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention ;

p) D'élaborer des programmes de réinsertion et de réadaptation pour les personnes détenues dans le cadre d'affaires de terrorisme et remises en liberté ;

q) D'abroger l'obligation faite aux avocats d'obtenir un permis pour rendre visite à leurs clients en détention ;

r) De limiter par la loi l'isolement cellulaire à une durée maximale de quinze jours.

Déplacements de population

81. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) D'élargir l'interdiction nationale du refoulement afin d'y inclure également l'interdiction de renvoyer une personne vers un pays où elle risquerait d'être arbitrairement privée de la vie, détenue de façon arbitraire ou privée de justice ;

b) D'accélérer l'enregistrement et la délivrance de documents pour les réfugiés non enregistrés ;

c) De redoubler d'efforts pour fournir une assistance matérielle et juridique aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux personnes déplacées, y compris en sollicitant une aide internationale si nécessaire, et d'envisager d'appliquer les Principes directeurs de l'ONU relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ;

d) D'apporter un soutien adéquat aux communautés qui accueillent des personnes déplacées.

Victimes du terrorisme

e) D'adopter des lois et pratiques visant à protéger expressément les victimes du terrorisme, en se fondant sur les Dispositions législatives types pour répondre aux besoins et protéger les droits des victimes du terrorisme ;

f) De renforcer la protection des témoins et des victimes contre les représailles terroristes.

Conditions propices au terrorisme

82. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) De mobiliser suffisamment de ressources financières et humaines pour garantir la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, en utilisant au maximum les ressources disponibles dans les zones vulnérables au terrorisme, et de s'acquitter des obligations fondamentales minimales, notamment en augmentant les revenus et en sollicitant l'aide internationale ;

b) De renforcer la participation inclusive et active des communautés locales et de la société civile, y compris des femmes, des jeunes et des minorités, à l'élaboration, l'application et l'évaluation de toutes les mesures de lutte contre le terrorisme, y compris celles liées au développement et à la gouvernance ;

c) De poursuivre la lutte contre la stigmatisation des communautés peules et des communautés d'éleveurs, notamment en sensibilisant les responsables communautaires et les pouvoirs publics et en faisant respecter les droits fonciers des éleveurs ;

d) De résoudre les points de tension liés à la décentralisation de la gouvernance, notamment en renforçant la participation et l'efficacité des autorités locales et l'appropriation des mesures visant à traiter les facteurs favorisant le terrorisme et à promouvoir le développement ;

e) D'étendre le programme scolaire national à toutes les écoles religieuses tout en respectant la liberté religieuse, d'élargir l'accès aux écoles publiques et de lutter contre le travail des enfants et la maltraitance dans les écoles religieuses.

Contrôle, responsabilité et accès à la justice

83. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) De veiller à ce que toute allégation de mauvaise conduite de la part du personnel de l'État fasse l'objet d'enquêtes rapides, indépendantes et approfondies, que les responsables soient sanctionnés et que les victimes disposent de recours utiles ;

b) De veiller à ce que l'obligation d'obtenir une autorisation pour rendre visite aux détenus ne restreigne pas de manière injustifiée l'accès des ONG ;

c) D'accélérer la mise en place et le financement du mécanisme national de prévention de la torture et des réformes juridiques de la Commission béninoise des droits de l'homme prévues pour 2024 ;

d) De renforcer la formation et le contrôle dans le cadre des activités de renseignement ;

e) D'appliquer pleinement le décret n° 2024-1275 portant réglementation de l'aide juridictionnelle afin d'étendre cette aide à tous les ressortissants étrangers, y compris les demandeurs d'asile, de sensibiliser le public à l'aide juridictionnelle et d'assurer un financement adéquat de cette aide.

Société civile et espace civique

84. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) De supprimer les restrictions injustifiées imposées à la société civile et à l'espace civique, notamment en empêchant l'utilisation abusive des infractions liées au terrorisme, en évitant toute limitation inutile ou disproportionnée des libertés d'expression, des médias, d'association et de réunion, et en veillant à ce que les mesures relatives au financement du terrorisme soient strictement fondées sur l'évaluation des risques et ne portent pas atteinte aux activités légitimes des organisations à but non lucratif ;

b) D'améliorer l'accès du public à l'information en matière de lutte contre le terrorisme, notamment en ce qui concerne les menaces terroristes, la justice pénale, les opérations militaires et les mécanismes d'établissement des responsabilités.

Autres questions

85. Le Rapporteur spécial recommande au Bénin :

a) De procéder à une évaluation régulière pour déterminer si la qualification de conflit armé reste juridiquement appropriée et si le droit humanitaire doit continuer à s'appliquer, en fonction de l'évolution de l'intensité de la violence ;

b) De mettre en place des programmes de démobilisation et de réinsertion sur une base volontaire afin d'encourager le désengagement des membres de groupes terroristes ;

c) D'adopter une stratégie nationale globale et publique de prévention et d'élimination du terrorisme et de l'extrémisme violent, élaborée dans le plein respect des droits de l'homme et à l'issue d'une véritable consultation avec la société civile.

86. Le Rapporteur spécial recommande à la communauté internationale et aux organisations internationales :

a) De fournir au Bénin les ressources financières, humaines et techniques dont il a besoin pour l'aider à s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste, compte tenu des points susmentionnés ;

b) De financer un poste de conseiller pour les droits de l'homme au sein du bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies au Bénin, afin de renforcer les capacités nationales en matière de droits de l'homme, d'améliorer le suivi du respect des droits de l'homme au niveau national et de faciliter l'intégration des droits de l'homme dans les programmes nationaux de l'Organisation des Nations Unies.