



Rapport

Séminaire technique de rédaction législative de lois de lutte contre la torture à destination de pays africains francophones

Mercredi 10 – vendredi 12 octobre 2018

Dakar, Sénégal

En partenariat avec :



Séminaire technique de rédaction législative de lois de lutte contre la torture à destination de pays africains francophones

Informations générales

1. Du 10 au 12 octobre 2018, l'Initiative sur la Convention contre la torture (CTI), en partenariat avec le Redress Trust (REDRESS) et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP ou *Commission africaine*), a tenu un séminaire technique sur la rédaction législative de lois de lutte contre la torture, destiné aux pays africains francophones, à Dakar, au Sénégal. Le séminaire a réuni des législateurs expérimentés de Commissions de rédaction des lois, ministères, Parlements et autres experts de 15 pays africains francophones (Bénin, Centrafrique, Congo (Rép. du), Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie). Les sessions théoriques et pratiques ont été menées par les experts de Madagascar, du Sénégal, ainsi que du Comité des Nations Unies contre la torture (Comité NU), du Comité de la Commission africaine pour la prévention de la torture en Afrique (CPTA), du Secrétariat de la CTI et de REDRESS.
2. Une des ambitions-clés de la CTI est de soutenir les États dans l'adoption ou l'alignement de leurs lois nationales avec la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (*Convention*)¹. Dans cette optique, les 5 et 6 Avril 2016 à Accra, le gouvernement du Ghana avait accueilli, en tant que membre de la CTI, un séminaire régional pour les gouvernements d'Afrique subsaharienne afin qu'ils puissent y partager leurs expériences sur la pénalisation de la torture dans le droit national. Dans la continuité de ce séminaire, et en réponse à la demande d'États souhaitant bénéficier du partage d'expertise sur les techniques de rédaction législative et les cadres normatifs de lutte contre la torture, la CTI, REDRESS et la Commission africaine avaient organisé en 2017 un premier séminaire technique de rédaction législative de lois de lutte contre la torture à destination de pays africains de *common law* à Entebbe, en Ouganda. Ce second séminaire technique, cette fois à destination de pays d'Afrique francophone, s'inscrit dans la lignée de ce travail. Tous les pays représentés ont ratifié la Convention, et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (*Charte africaine*)².
3. L'un des points de discussion de ce séminaire a notamment été l'identification des différents formats de législations de lutte contre la torture existants. La majorité des pays représentés ont opté pour le système de l'intégration de la législation de lutte contre la torture dans les corpus de droit préexistants. La Mauritanie, en revanche, s'est munie d'une loi spécifique³. De même, la plupart des pays de tradition civiliste sont aussi monistes, et les traités y sont d'applicabilité directe en droit interne. Pour autant, aucun des pays

¹ AGNU, Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 décembre 1984 ; Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002.

² Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, juin 1981.

³ République islamique de Mauritanie, *Loi n° 2015-033 relative à la lutte contre la torture abrogeant et remplaçant la loi n° 2013/011 du 23 janvier 2013 portant répression des crimes d'esclavage et de torture en tant que crimes contre l'humanité*.

représentés n'a de système exhaustif de législation contre la torture. Toutefois, les représentants ont exprimé la nécessité de réformes dans leurs systèmes respectifs et certains ont expliqué que des réformes étaient en cours, afin de conformer leurs pays respectifs aux obligations découlant de la Convention et de la Charte africaine.

4. Le séminaire a offert la possibilité aux participants d'échanger sur les techniques de rédaction législative de partager leurs expériences respectives. Il leur a permis de prendre connaissance des différentes approches pour la rédaction de cadres législatifs contre la torture (en particulier les expériences de Madagascar, qui a adopté le modèle de la loi spécifique⁴, et du Sénégal, qui a choisi le système de l'intégration dans le cadre législatif général⁵). Les participants ont exposé les défis auxquels ils font face dans leurs systèmes nationaux, dans le contexte de « chirurgies » face à face. Avec le soutien d'experts, ils ont identifié les failles de leurs systèmes de protection et de lutte contre la torture, et exploré les options possibles afin de répondre à ces défis par le biais d'amendements législatifs ou l'adoption de lois nouvelles.
5. Le programme a abordé les thèmes suivants : (1) les principes et techniques de rédaction législative ; (2) les éléments légaux internationaux et régionaux de la prohibition absolue de la torture et des autres mauvais traitements ; et (3) les stratégies afin d'initier, d'obtenir le soutien nécessaire et de déployer les cadres légaux contre la torture.
6. Le séminaire a été tenu sous l'égide des règles de la « Chatham House », de non attribution, afin d'encourager un dialogue et des débats francs parmi les participants. Tous les participants ont reçu du matériel afin de préparer et de les guider dans les sessions et discussions et de leur permettre de consulter les sources pertinentes pour le développement de cadres législatifs contre la torture⁶. En avance du séminaire, les participants ont également dû compléter des questionnaires détaillés sur les cadres législatifs anti-torture de leurs pays respectifs. Il leur a été demandé de les détailler davantage après le séminaire.

Objectifs du Séminaire

7. L'objet de ce séminaire technique était de :
 - Prolonger le dialogue et la coopération entre les États francophones d'Afrique afin de faciliter et promouvoir les réformes législatives pour une meilleure mise en œuvre de la Convention et des autres instruments internationaux et africains de lutte contre la torture ;
 - Identifier les éléments requis pour l'élaboration de législations de lutte contre la torture et partager et examiner en détail les exemples de plusieurs législations nationales de lutte contre la torture ;
 - Mettre en lumière les bonnes pratiques dans le cadre de la rédaction de lois de lutte contre la torture ;

⁴ République de Madagascar, *Loi n° 2008-008 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 11 juin 2008.

⁵ République du Sénégal, *Code pénal*, articles 295-1 et suivants.

⁶ APT-CTI, *Guide sur la législation contre la torture*, 2016 ; REDRESS, *Des cadres juridiques pour empêcher la torture en Afrique : pratiques d'excellence, lacunes et options pour l'avenir*, mars 2016 ; REDRESS, *Transposer l'interdiction internationale de torture*, janvier 2006 ; Belgique, Conseil d'État, *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 ; Guinée, PNUD, *Guide de rédaction de la loi et de ses amendements*, 2017.

- Mettre en pratique les acquis techniques de rédaction législative dans le contexte de la prévention de la torture et des réparations à l'aide d'un rédacteur législatif expérimenté ; et
 - Obtenir des conseils personnalisés d'experts dans le domaine.
8. Ce rapport résume les aspects principaux des discussions et présentations, afin de mieux soutenir et inspirer d'autres pays. Nous espérons que d'autres séminaires similaires pourront être organisés pour d'autres pays et dans d'autres régions, selon les besoins et l'intérêt suscité.

Principes et techniques de rédactions législatives

9. Monsieur Alioune Niokhor Diouf, Directeur adjoint des Affaires Criminelles et des Grâces au Ministère de la justice et magistrat sénégalais, a exposé les procédures, principes et techniques d'une bonne rédaction législative. Monsieur Diouf a insisté sur l'importance d'un examen préalable de la législation existante dans tous les aspects d'une question faisant l'objet d'une loi nouvelle ou d'un amendement législatif. Il a expliqué la structure des lois et des amendements et l'importance des types de textes utilisés, des choix entre projets et propositions de lois ou d'amendements législatifs, de la rhétorique, et des consultations préalables avec les parties prenantes.
10. Les différents modèles de législation – loi autonome ou intégration dans les lois pénales existantes – ont été exposés. Monsieur Fabien Tombohavana, Chef du service des Droits de l'Homme au Ministère de la justice de Madagascar, a exposé le choix de Madagascar d'une loi autonome. Monsieur Diouf a exposé le choix du Sénégal de l'intégration dans le code pénal sénégalais.
11. Ces exposés ont permis de comparer les points forts et les lacunes de chacun de ces modèles. Sans prescrire de choix préférentiel entre une loi autonome et l'intégration de dispositions contre la torture dans les lois pénales existantes - ce choix devant être fait par le législateur en fonction du contexte juridique national -, il a été indiqué que le législateur ne peut déroger à certains principes fondamentaux, notamment en matière de clarté et de cohérence. Il a également été recommandé de communiquer au public les objectifs de la législation mise en place, et de la rédiger de façon neutre en termes de genre.
12. Les discussions qui ont suivi ont démontré la difficulté d'allier clarté et précision. Par exemple, l'article 1^{er} de la Convention pose la définition de la torture et en expose les divers éléments constitutifs⁷. La transposition de cet article en droit interne se heurte à la double nécessité d'exposer tous les éléments constitutifs de l'infraction de torture, afin d'assurer la sécurité juridique, et de faciliter la compréhension de la définition par les citoyens, car

⁷ « Aux fins de la présente Convention, le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ».

« nul n'est censé ignorer la loi ». Il s'agit également de laisser à l'appréciation souveraine du juge l'interprétation du seuil de gravité, afin de lui permettre de se prononcer sur la qualification de l'acte selon tous les faits de chaque espèce.

13. Il a été expliqué que même dans le contexte des pays monistes, où les traités sont d'application directe, il était important de passer par une loi de transposition en droit interne. En effet, cela permet de diminuer les possibilités de contradictions et d'accroître la sécurité juridique.
14. Toujours afin d'éviter les contradictions internes à la législation, il est essentiel, avant d'initier une réforme législative sur la lutte contre la torture, de recenser tous les textes existants pertinents pour la transposition de la Convention et des autres textes régionaux et internationaux en droit interne. Les obligations relatives à la lutte contre la torture s'inscrivent dans plusieurs domaines du droit, qu'il est important de réformer afin de les mettre en conformité avec les textes internationaux et régionaux.

La prohibition de la torture dans la Convention et la Charte

15. Après avoir examiné les principes et techniques de révision législative, les panélistes ont exposé les éléments essentiels de fond des législations de lutte contre la torture au regard des obligations des États issues de la Charte et de la Convention. Son Excellence Hatem Essaiem, Commissaire à la Commission africaine et Président du CPTA a souligné les obligations des États posées par la Charte sur la prohibition absolue de la torture. Il a mis en lumière les divers instruments adoptés par la Commission permettant de guider les rédacteurs sur la prohibition absolue de la torture dans tous ses aspects. Les dispositions pertinentes de la Charte, les Lignes directrices de Robben Island⁸ et les autres instruments développés par la Commission africaine et le CPTA ont été abordés⁹.

« Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 2 obligent chaque État à prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres qui renforceront l'interdiction de la torture et doivent, en fin de compte, être efficaces pour prévenir les actes de torture. »

CAT, Observation générale n° 2, par. 2

16. Monsieur Juergen Schurr, Gestionnaire de programmes à la CTI, a proposé une introduction générale à la Convention. Ensuite, le Professeur Sébastien Touzé du Comité NU et Directeur de l'Institut René Cassin, et Madame Julie Bardèche, Conseillère juridique à REDRESS, ont présenté en détail les éléments nécessaires à une bonne transposition de la Convention, en utilisant les Observations générales et les jurisprudences pertinentes. Les aspects

⁸ Commission africaine, Lignes directrices de Robben Island, adoptées le 23 octobre 2002.

⁹ Commission africaine, Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique, mai 2014 ; Comité des Nations Unies, Observation générale n° 4, 9 février 2018.

présentés ont inclus les sujets suivants : la pénalisation de la torture ; les modes de responsabilité ; les règles de recevabilité et d'exclusion des preuves dérivées de l'usage de la torture ; la compétence sur les actes de torture et les autres mauvais traitements ; la mise à disposition d'un système de plaintes pour les victimes de torture ; les mesures de protection pour les victimes de torture ; l'obligation d'enquêter et de poursuivre les allégations de torture ; l'extradition des personnes suspectées d'avoir commis des actes de torture ; les amnisties, immunités, prescriptions et autres entraves aux poursuites ; le non-refoulement ; et le droit des victimes à des réparations.

17. Il est important que les rédacteurs législatifs identifient les divers actes affectés par les réformes de transposition de la Convention¹⁰. Cela s'applique tant dans le cas de lois spécifiques que dans les cas d'intégration dans les législations préexistantes. De larges sections des codes pénaux, de procédure pénale, civil et de procédure civile, administratif et autres seront affectées, autant que les accords d'extradition ou d'assistance judiciaire mutuelle.
18. Durant les sessions plénières ainsi que durant le travail de groupe, les participants ont déterminé comment définir au mieux la torture et la distinguer des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il est important de consacrer le caractère absolu de sa prohibition, et de poser la torture en infraction spécifique. Par exemple, certains codes pénaux ne consacrent pas le caractère absolu de la prohibition de la torture, tandis que d'autres ne prévoient pas d'infraction spécifique de torture ou de définition de la torture.
19. La question du seuil de souffrance a été soulevée. Elle n'a pas été tranchée par le Comité contre la torture et demeure donc – dans une certaine mesure – à la discrétion des États, et à l'appréciation souveraine des juges en fonction de toutes les circonstances de chaque espèce. L'élément de l'objectif de l'acte de torture a également soulevé des débats. Il a été conclu que cet élément pouvait être ouvert afin d'être inclusif de « tout motif », allant au-delà de ceux énumérés par l'article 1^{er} de la Convention. De manière récurrente, les participants se sont posé la question de la qualification de torture pour des actes commis par des acteurs non-étatiques. Ils se sont montrés favorables à l'application du principe de diligence raisonnable (*due diligence*) exercée par les États dans le cadre d'actes de torture commis par des acteurs privés, et à l'extension de l'imputation des actes de tortures aux acteurs non-étatiques.
20. Dans le cadre des discussions relatives aux preuves dérivées de la torture, les participants ont débattu du scénario de la « bombe à retardement ». Il a été conclu que la prohibition absolue de la torture faisait obstacle à toute exception, même dans des circonstances d'urgence extrême, étant donné entre autres le caractère odieux de l'infraction de torture et l'absence de fiabilité des preuves issues de la torture.
21. Les participants se sont interrogés sur les tensions entre l'obligation de réprimer les actes de torture et la nécessité de protéger une personne dans l'exercice de ses fonctions officielles par le biais des immunités de poursuites, en particulier dans le cadre de l'alternance politique. Il est néanmoins clair que la position du droit international à cet égard sur le caractère indérogable de la prohibition de la torture justifie que les immunités s'effacent devant les

¹⁰ Comité des Nations Unies contre la torture, *Observation générale n° 2*, 24 janvier 2008.

allégations d'actes de torture¹¹. De la même manière, l'ordre du supérieur hiérarchique ne peut être invoqué en défense contre des allégations de torture.

22. Un autre sujet débattu a porté sur la question des enquêtes et poursuites des actes de tortures commis par des agents de l'État agissant dans leur capacité officielle. Les participants ont identifié certains préalables nécessaires tels que l'indépendance des magistrats des pouvoirs politiques, et un système judiciaire fort et sain, dans lequel les magistrats ne peuvent pas faire l'objet de représailles dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions de poursuites et de répression. Il a été conclu que les réformes législatives de transposition des obligations de lutte contre la torture doivent s'accompagner d'efforts afin de renforcer les capacités des systèmes judiciaires et exécutifs pour en assurer l'application et la mise en œuvre effectives.
23. Les réparations pour les victimes de torture ont suscité une curiosité particulière chez les participants. Il est ressorti des débats et exposés que les réparations ne se limitent pas aux simples dommages et intérêts financiers. La possibilité de porter plainte et d'obtenir une décision reconnaissant le préjudice, les actes de torture et la responsabilité des auteurs constituent en eux-mêmes des mesures de satisfaction faisant partie du panel des possibilités de réparations. Les excuses publiques et les garanties de non-répétition ont également été discutées. Les réparations collectives et parfois symboliques ont été abordées, dans le cadre des crimes de masse.

Stratégie et prochaines étapes

24. Une table ronde a été organisée afin de clôturer le séminaire. Durant cette session, chaque participant a pu résumer les domaines de sa législation nationale qui pourraient être renforcés ou complétés, afin de permettre une transposition complète des normes internationales de lutte contre la torture.
25. Les participants ont identifié dans leurs pays respectifs les divers obstacles qui entravent la mise en œuvre des dispositions de lutte contre la torture. Certains de ces obstacles peuvent se résumer comme il suit : l'absence d'une disposition autonome posant les actes de torture et autres mauvais traitements en infractions ; les difficultés à sensibiliser les divers acteurs (magistrats, avocats, médecins, victimes, agents publics, membres des armées et de la police judiciaire, etc.) à la prohibition absolue de la torture et les obligations qui l'accompagnent ; les limites à la capacité des institutions judiciaires à engager des poursuites contre les auteurs d'actes de torture (outre les connaissances techniques, il s'agit également de volonté politique, et de surmonter les autres entraves, telles que les amnisties, prescriptions et autres) ; l'absence d'un organe de surveillance spécifique à la lutte contre la torture.
26. Afin de surmonter ces obstacles, les participants ont suggéré et sollicité les étapes suivantes :
 - Un examen de la conformité des cadres juridiques nationaux avec les obligations dérivées des traités. Cet examen, basé sur les enseignements tirés de la formation et des conseils reçus, pourra s'opérer dans les pays des participants. Il impliquera les diverses parties prenantes et permettra de

¹¹ Comité des Nations Unies contre la torture, *Observation générale n° 3*, 13 décembre 2012, par. 38.

paver la route vers une réforme globale permettant la transposition complète et la mise en œuvre effective de ces obligations ;

- La CTI et ses partenaires exploreront les possibilités de consultations sur des formations supplémentaires des divers acteurs nationaux sur la question de la torture ;
- Les participants produiront des rapports de mission à l'usage de leurs départements ministériels respectifs ; et
- Les participants s'engagent à reproduire des formations au niveau national et à soutenir les réformes afin de conformer leurs systèmes nationaux aux normes internationales et régionales de lutte contre la torture.