

Newsletter no. 11

April 2018

## POLICE AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA

1. Introduction	1
2. Understanding the Role of Key Actors in the Implementation of the Policing Assemblies Guidelines	2
3. Implementation of the Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa: Practical Challenges	3
4. Observations on the ACHPR Guidelines in comparison to Nigerien law on maintaining and restoring public order	4
5. Remarks on public order legislation of Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Niger in relation to Guidelines on policing assemblies in Africa	5
6. Understanding the role of local authorities in the policing of assemblies: the case of Niger	6
7. Addressing the challenges related to the use of force in policing assemblies in Africa	7
8. Equipment provided to the Police for Assemblies Facilitation: What is the Use?	9
9. News from the Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights	10

Lettre d'information no. 11

Avril 2018

## POLICE ET DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

1. Introduction	13
2. Comprendre le rôle des principales parties prenantes dans la mise en œuvre des Lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique	14
3. Application des Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique : Difficultés pratiques	15
4. Observations sur les lignes directrices de la CADHP comparées au droit positif nigérien relativement au maintien et rétablissement de l'ordre public	16
5. Observations sur la législation sur l'ordre public du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Niger relativement aux Lignes directrices pour le Maintien de l'Ordre lors des Réunions en Afrique	18
6. Comprendre le rôle des autorités locales dans le maintien de l'ordre à l'occasion des réunions, l'exemple du Niger	19
7. Relever les défis relatifs au recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique	20
8. Equipement de la Police et Maintien de l'ordre lors des réunions : quelle utilité ?	22
9. Nouvelles du Secrétariat de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples	23

Boletim de noticias Nº 11

Abril de 2018

## POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS EM ÁFRICA

1. Apresentação do Boletim Nº 11 sobre Polícia e Direitos Humanos em África	25
2. Compreendendo o Papel das Principais Entidades na Aplicação das Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião	26
3. Aplicação das Directrizes da Comissão Africana para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África : Desafios práticos	27
4. Observações sobre as Directrizes da CADHP comparadas com o direito positivo nigerino em matéria de manutenção da ordem pública	29
5. Comentários à legislação sobre ordem pública do Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali e Niger no âmbito das Directrizes para o policiamento de locais de reunião em África	30
6. Perceber o papel das autoridades locais no policiamento de assembleias, o exemplo do Níger	31
7. Lidando com os Desafios Relacionados com o Uso de Força no Policiamento de Reuniões em África	32
8. Equipamento policial e policiamento de assembleias: que utilidade?	34
9. Notícias do Secretariado da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	35

النشرة الإخبارية رقم 11

نيسان/أبريل 2018

## الشرطة وحقوق الإنسان في أفريقيا

46	1- تقديم الرسالة الإعلامية الـ 11 حول الشرطة وحقوق الإنسان
46	2- فهم دور الجهات الفاعلة الرئيسية في تنفيذ المبادئ التوجيهية لحفظ الأمن والنظام في التجمعات
44	3- تنفيذ المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا: التحديات العملية
43	4- ملاحظات بشأن المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب مقارنة مع القانون الوضعي النيجيري فيما يتعلق بحفظ وإعادة النظام العام
42	5- ملاحظات حول تشريعات النظام العام في بوركينا فاسو، وكوت ديفوار، ومالي، والنيجر فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية بشأن حفظ الأمن والنظام في التجمعات في أفريقيا
41	6- فهم دور السلطات المحلية في حفظ النظام خلال التجمعات، النيجر على سبيل المثال
41	7- مواجهة التحديات المتعلقة باستخدام القوة في حفظ النظام خلال التجمعات في أفريقيا
39	8- معدات الشرطة وحفظ النظام والأمن في التجمعات : أي منفعة ؟
38	9- أخبار من أمانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب



# POLICE AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA

## 1. Introduction

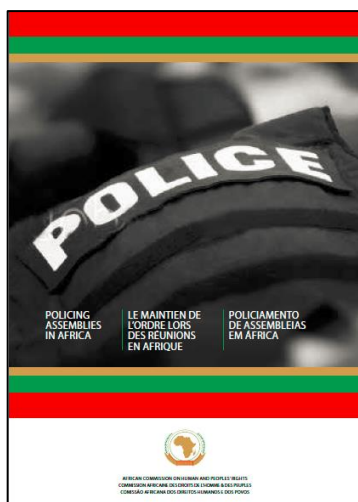
Dear readers,

It is my singular honour, in my capacity as the new **Special Rapporteur on Prisons, Conditions of Detention and Policing in Africa**, to introduce you to the 11th edition of the Newsletter on Police and Human Rights in Africa.

I would first like to congratulate **the former Special Rapporteur, Commissioner Med S.K. Kagwa**, for all the initiative and hard work done to promote the respect of human rights within the police in particular for ensuring the regular publication of the Newsletter, an important source of sensitization on the topic.

I intend to continue on the same path, maintain partnerships and consolidate efforts deployed to date.

As you may know, in 2017, the African Commission on Human and Peoples' Rights adopted *the Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa*. This is a landmark instrument that aims at solving problems related to the enjoyment of the right of freedom of assembly and other related rights guaranteed in *the African Charter on Human and Peoples Rights*. Now that the Guidelines are adopted, the most important is their dissemination and implementation by the States in accordance with Article 1 of the Charter.



Though law enforcement officials are ultimately the ones who should directly integrate these Guidelines in their daily work, there are other actors who have a key role to play in the implementation of this instrument. This Newsletter offers to discuss the role of key actors with regard to the implementation of the Guidelines, to highlight the challenges that exist with respect to its implementation and suggest recommendations.

In this edition, **Mrs. Louise Edwards, Programme Manager at the African Policing and Civilian Oversight Forum (APCOF)** discusses in an article, part

six (6) of the Guidelines which is in relation to the implementation measures. Her article highlights the role of each key State actor in the implementation of the Guidelines.

**Dr. Thomas Probert from the Institute for International and Comparative Law in Africa (University of Pretoria)** provides an overview of the practical challenges that police officers face that may undermine their respect of international and regional standards; his article is based on a study he conducted. Given the importance of hearing the voice of Police Officers in this debate, **Commissioner Ibrahim Toudou, Commanding Officer of Niger Group of Security Companies** discusses the gaps between the National Legal Framework and the Guidelines and highlights the need for harmonization based on his experience in Niger.

**Mrs. Monique Alexis, Consultant and Expert on police and human rights matters** shares with us the key findings of an overview she did of the legal framework for policing assemblies in relation to the Guidelines in a few West African francophone countries.

The responsibilities of local authorities in policing assemblies are highlighted in an article from **Mr. Ibrahim Mairiga, National Representative of the Danish Institute for Human Rights in Niger**.

This Newsletter also includes a contribution from **Mr. Andrew Songa, Program Manager- Transformative Justice, currently working at the Kenyan Human Rights Commission**. His article deals with the issue of disproportionate use of force during assemblies, emphasizing the importance of the resources made available to the police.

An article from **Mr. Edmond Tapsoba, Commanding Officer of the Republican Security Companies in Burkina Faso** specifically shed light on the relevance of the equipment used by the police to manage assemblies.

Finally, **Mrs. Aminata Jawara Manga, Legal Officer at the Secretariat** shares some updates that are relevant to the Commission's initiatives with respect to policing from the publication of previous Newsletters.

I take the opportunity to thank all partners who are supporting the production and publication of the Newsletter and hope that the partnership will continue and be strengthened for a better sensitization on matters related to policing and human rights in Africa.

Do enjoy reading this edition of the Newsletter on police and Human Rights in Africa!

I wish you all a pleasant reading!



**Honorable Commissioner  
Maria Teresa Manuela**  
*Special Rapporteur on Prisons,  
Conditions of Detention and Policing in  
Africa*

## **2. Understanding the Role of Key Actors in the Implementation of the Policing Assemblies Guidelines**

### ***Introduction***

The African Commission's Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (the Guidelines) are an important normative contribution to promoting human rights compliance in this often challenging area of police work. As an authoritative interpretation of the African Charter's right to freedom of assembly, the Guidelines offer specific details on the measures that State Parties should take to ensure that the right to assembly is upheld, protected and promoted by the police when conducting assembly management operations.

The work of the Commission is a critical step, but remains just the first step of a continental effort to promote rights-compliant assembly management. Far more complex is the practical application of Guidelines at the national level. Cognisant of this challenge, the Commission included in Part 6 a blueprint for national implementation which encourages efforts to both sensitise and operationalise the Guidelines in national contexts. Further, in acknowledgement of the range of actors who can influence the way in which assemblies are facilitated and policed, Part 6 casts a wide net in terms of the relevant implementation stakeholders.

### ***Sensitization***

A necessary precursor to effective implementation of the Guidelines by State Parties is awareness of their provisions by all relevant actors. Accordingly, the Commission encourages State Parties to promote broad dissemination to all relevant stakeholders. This recognises that while law enforcement agencies are central to the facilitation of assemblies, the roles and conduct of other actors can have just as significant an influence on the way assemblies are managed, and the extent to which rights are respected. Accordingly, the Commission specifically calls on State Parties to sensitise a range of key actors beyond just law enforcement agencies, including those who may have (a) decision-making powers, such as local authorities; (b) oversight mandates, including national human rights institutions and independent police civilian oversight authorities; and (c) those who can influence public discourse on the intersection of policing, human rights and assemblies, such as civil society and the media. While responsibility for sensitisation is with the States Party, initiatives such as those by APCOF in South Africa to convene dialogues between state and non-state actors on the Guidelines is an example of the critical role all

stakeholders, including civil society, can play in promoting sensitisation.

### ***Operationalisation***

A key starting point for operationalisation of the Guidelines is the African Commission itself. The Commission plays a role as regional monitor of the implementation of the Guidelines through its promotional and protection mandates, and particularly via the reporting procedures set out in Article 62 of the African Charter. These functions allow the Commission to identify challenges, make recommendations and ensure follow up. In turn, State Parties to the African Charter are encouraged to report on their compliance with the rights, duties and freedoms enshrined in the Charter by reference to interpretive documents such as the Policing Assemblies Guidelines. National human rights institutions and civil society organisations with observer status are similarly encouraged to engage the Commission on implementation issues.

In a domestic setting, national legislatures play a fundamental role in implementation of the Guidelines. State Parties to the African Charter have agreed, in Article 1, to adopt legislative and other measures to give effect to the rights, duties and freedoms enshrined in the Charter. With specific reference to this binding Charter obligation, Guideline 25.1 encourages State Parties to adopt legislation, or review existing legislation, to ensure compatibility between national legal frameworks for the policing of assemblies and the provisions of the Guidelines. Laws that are incompatible with the Guidelines should be repealed or amended. The importance of the legal architecture for the policing of assemblies cannot be overstated. It is the reference point for the development of regulations, operating procedures, training, and tactical formations, and is the framework against which the conduct of the police can be assessed and addressed by accountability stakeholders.

The effective training of law enforcement officials is critical to the successful implementation of the Guidelines at the national level. Guideline 27 encourages law enforcement agencies to ensure that all officials, regardless of unit, receive initial and continuous training on the policing of assemblies, with advanced training made available to units established specifically for this purpose. Guideline 7.2 sets out a comprehensive list of modules that should be covered in such training, and includes human rights standards, understanding participant behaviour, minimising conflict, tactics for de-escalation, the lawful use of force, the safety and protection of vulnerable groups, and principles of accountability.

To encourage training, a Training Manual based on the Guidelines has been published in 2017 under the auspices of the former Special Rapporteur on Human Rights Defenders, Hon. Judge Reine-Alapini Gansou. In 2017, pilot training was conducted by the Commission and its partners with senior officials from the West African Platform on Human Rights and Policing (POLI.DH) and member states of the East African Police Chiefs Cooperation Organization (EAPCCO). In 2018, APCOF was

invited by the Malawi Police Service to undertake comprehensive training on the Guidelines for all police stations in the country as it embarks on preparations for the May 2019 tripartite elections.

Beyond training, African police services are also encouraged to align their operating procedures for public order policing with the provisions of the Guidelines. Again, EAPCCO has led the way in this regard with the recent adoption of a model standard operating procedure on public order management that align with the Guidelines.

### **Conclusion**

The Commission's decision to adopt the Guidelines was in response to growing and continuing concern about policing practices that variously limit or violate the right to assembly. The Guidelines reinforce the importance of policing responses to assemblies that are built on core human rights principles, and aim to ensure the effective facilitation by the police of assemblies. The implementation of the Guidelines by all State Parties is therefore critical to ensuring the practical realisation of the Commission's vision for assembly management, and to guaranteeing the right to peaceful assembly for all across our continent.



**Mrs. Louise Edwards**  
Program Manager at the African  
Policing and Civilian Oversight Forum  
(APCOF)

### **3. Implementation of the Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa: Practical Challenges**

By adopting, in early 2017, their *Guidelines for Policing Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa*, the African Commission made a timely intervention addressing a continental (and global) challenge.<sup>1</sup> Assemblies have been occurring, and being poorly managed by the police, with increasing frequency across Africa: taking the form of political rallies, strikes, and service-delivery protests.

In presenting its *Guidelines*, the Commission is clearly mindful of the implementation challenge: that well-crafted human rights documents will be ineffective all the time they hover in mid-air with no structure allowing them to guide practice *on the ground*. In an effort to bridge this gap, a compact training manual designed to sensitise law enforcement officials themselves was developed at the same time, and with the benefit of the same consultative process.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> At the global level, discussions of this issue in the UN Human Rights Council have been shaped by the 2016 joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, on the proper management of assemblies [A/HRC/31/66].

Both the *Guidelines* and the training manual adopt a very practical approach toward the policing of assemblies,



discussing what needs to occur before, during and after the assembly itself. This consideration of *precaution*—making preparations before an operation to minimise interference with rights—and of *accountability*—pausing after an operation to reflect on and if necessary investigate any interference with rights—is a fundamental part of human-rights-compliant policing.

### ***Before the assembly***

Though lack of prior notification should not render an assembly unlawful, it will in most circumstances greatly help the police make effective preparations if they are informed in advance of practical details, and if they engage in constructive communication with organisers. The *Guidelines* note that this ‘will foster trust and confidence in the policing of assemblies, assist with risk assessment and contingency planning, and assist in preventing the escalation of tension and violence.’<sup>3</sup> However, in doing so, the police must sometime mediate significant political pressure to behave differently towards certain types of assembly.

In an immediate sense, the police will need to deploy an adequate number of officers to the scene of an assembly. In many cases where assemblies get out of hand, it is at least partly because an insufficient number of officers were present, and felt threatened. Aside from the obvious resource constraint, police deployment should always be sensitively planned, as an excessive police presence visible on the streets can escalate tensions, or deter participation.

Furthermore, it ought to be noted that while underlining these kinds of advance preparations, the *Guidelines* maintain that police must be ready to respond appropriately to “spontaneous” assemblies, where they have significantly shorter notice.

### ***During the assembly***

Police officers must be properly equipped. The *Guidelines* make clear that this includes ‘a range of appropriate personal protective equipment and appropriate less-lethal

<sup>2</sup> See [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

<sup>3</sup> *Guidelines on Policing Assemblies in Africa* §11.1

weapons to reduce reliance on methods that are capable of causing death or serious injury.<sup>4</sup> In other words, sending police officers to an assembly armed only with batons and their service firearms will likely end badly. Acknowledging the need for the police to be adequately protected also fosters greater engagement from the ranks.

But the police face a series of challenges regarding escalating tensions, both from the street and from above. There is unfortunately a prevailing perception in many countries that an assembly has not achieved its purpose (including the purpose of getting on the evening news) if there has not been some form of violent conflagration with the police. Meanwhile, the police are sometimes subjected to significant political pressure to ensure that even peaceful assemblies are not allowed to continue if they are expressing particular messages.

It is in this context that the *Guidelines* provide the vital guiding principle that 'the primary role of law enforcement officials in policing assemblies is to ensure the safety of the public and to safeguard human rights of all persons.'<sup>5</sup>

#### ***After the assembly***

Human rights practitioners often emphasise the concept of accountability, and with good reason. The African Commission has over a number of years in different resolutions and documents encouraged States to establish mechanisms of civilian oversight over the police and to pursue accountability for specific violations. However, it is important to underline, as the *Guidelines* and training manual do, that the process of reviewing a policing operation should be routine, not something that only occurs when there's been a major clash. This institutionalisation of accountable operations and decision-making is an essential feature of a professional police service.

#### ***Changing Police Attitude & Behaviour***

As noted above, the adoption of the *Guidelines* was accompanied by the development of a dedicated police training resource, which can now be used by police organisations themselves, or by those civil society organisations on the continent who work with the police, as a practical starting point for dedicated training and capacity building to sensitise officers to continental standards for the management of assemblies.

The very existence of this dedicated training tool will likely be a significant step forward for policing of assemblies, much of which is currently conducted by officers who have received no specialised guidance. Moreover, these conversations and exchanges with the police can serve as vital forums in which to discuss incremental improvements and, potentially, to achieve significant attitudinal change.



**Dr. Thomas Probert**  
*Extraordinary Lecturer, Institute for  
International and Comparative Law in  
Africa (University of Pretoria)*

#### **4. Observations on the ACHPR Guidelines in comparison to Nigerien law on maintaining and restoring public order**

The purpose of the Guidelines of the African Commission on Human and Peoples' Rights for the policing of assemblies by law enforcement officials in Africa (the Guidelines) is to provide States with guidance for the implementation of their obligations under the African Charter on Human and Peoples' Rights (the Charter), specifically their obligations under the right to assemble freely with others as recognized in Article 11 of the Charter.

The Guidelines are among non-binding legal instruments which member States use as a basis for improving policing operations. This implies that States make the effort of adapting their relevant domestic legislation to its provisions.



A few gaps have been noted in Nigerien legislation compared to the Guidelines for the policing of assemblies by law enforcement officials in Africa. These gaps represent obstacles to the implementation of the Guidelines in Niger and relate to several areas including:

- The legal terminology used in the Guidelines does not have the same legal meaning in Nigerien law. For example, "assembly" in the Guidelines refers to demonstrations. These terms have a different legal meaning in Nigerien law. Assemblies are not subject to prior notification like demonstrations. However, a distinction must be made between private and public assemblies. A private assembly must meet all of the following three (3) criteria: (1) It shall be held in a closed space; (2) Each participant shall have a personal and individual invitation bearing the participant's name; (3) Invitations must be strictly verified for access to be granted. All other assemblies are considered public so long as one of the aforementioned conditions has not been met.

- The Nigerien Constitution of 25 November 2010 stipulates in its Article 32 that "The State recognizes and

<sup>4</sup> *Guidelines on Policing Assemblies in Africa* §21.3.1

<sup>5</sup> *Guidelines on Policing Assemblies in Africa* §3.1

guarantees the freedom of movement, freedoms of association, assembly, procession and demonstration under the conditions laid down by law". Freedom of assembly and freedom of demonstration are recognized and guaranteed but are not subject to the same legal framework.

- In substance, Article 2 of Law nr. 2004-45 of 8 June 2004 governing the organization of demonstrations in public places stipulates that "all processions, parades and rallies of persons and in general all demonstrations in public places are subject to prior notification with the exception however of activities consistent with local practices or rallies and processions organized during electoral campaigns which are governed by the electoral code".

- Article 3 of the same Law states that "notification shall be made to the office of the Mayor of the Commune where the demonstration shall be held, no less than five (5) clear days and no more than fifteen (15) clear days prior to the date of the demonstration". Article 5 states that "if the demonstration is likely to cause public disturbance, the authority vested with policing powers must prohibit it by means of an Order setting out the reasons for such a decision".

- Similarly, Article 97 of the Nigerien criminal code prohibits all armed gatherings and all non-armed gatherings in a public place likely to disturb the peace. Paragraph 3 of the same Article stipulates that "... representatives of law enforcement agencies called upon to disperse a gathering or to ensure enforcement of the law, a judgement or an arrest warrant may use force when they are subjected to acts of violence or assault, or when they cannot otherwise defend the ground which they occupy, or the stations under their responsibility".

The lack of prior notification, participation in a prohibited demonstration and an incomplete declaration with the intent of misleading are punished by law.

In Niger, organization of a demonstration without prior notification is an offence. In practice, there are two (2) cases:

- 1st case: Demonstrators call for a gathering by means of a communiqué without prior notification, the authorities instruct law enforcement officers to move in and prevent the gathering and the demonstrators persist, then they are detained.

- 2nd case: Demonstrators have not gone through the process of prior notification but nonetheless occupy a public place, then law enforcement officers are instructed to stop their progression. Should they persist by chanting hostile slogans and throwing projectiles, the dispersal of the crowd with the use of force is prescribed by law.

We have thus highlighted the discrepancies which exist between the above-cited articles and the following provisions of the Guidelines:

- Article 9.1 of the Guidelines stipulate that lack of prior notification of an assembly does not render an assembly

unlawful and should not form the sole basis of a decision by law enforcement officials to disperse an assembly.

- Article 21.1.2 stipulates that isolated acts of violence do not render an assembly as a whole non-peaceful.

In light of these provisions of the Guidelines, it can be concluded that further efforts should be deployed by States such as Niger to improve domestic legislation in order to facilitate their application taking into consideration the realities of each country. We must however bear in mind that Article 11 of the Charter, while recognizing the right to assembly also stipulates that "the exercise of this right shall be subject only to necessary restrictions provided for by law in particular those enacted in the interest of national security, the safety, health, ethics and rights and freedoms of others". The Guidelines are regional standards which African countries are encouraged to apply. Consequently, their contents should reflect all African legal systems so as to facilitate their ownership.



**Principal Commissioner of Police**  
**Mr. Ibrahim Toudou DAOUDA**  
*Commanding Officer of the Groupement  
des Compagnies Nigériennes de Sécurité*

#### 5. Remarks on public order legislation of Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Niger in relation to Guidelines on policing assemblies in Africa

The Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (the Guidelines) which were adopted in March 2017 by the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) are not prescriptive but rather recommendations for moving police services in African countries towards rights-based policing of assemblies.

Two pilot workshops taking outset in a training manual based on the Guidelines were conducted in September and October 2017 to promote the Guidelines among high ranking police officers from East and West Africa responsible for legal units and public order management. The conversations and discussions during the two workshops revealed gaps in national public order legislation which are a challenge for law enforcement officials in relation to the Guidelines whose implementation would often demand a reform of national laws.

Therefore, African Policing and Civilian Oversight Forum (APCOF) suggested a review to examine the public order legislation of several West African countries which were represented at the workshop held in Ouagadougou in Burkina Faso in October 2017: Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Niger, all former French colonies with a "legal heritage". The review looked at the extent to which national texts meet the principles outlined in the Guidelines and "favor the presumption of the exercise of the right to assemble freely with others."

The detailed review of the public order legislation of the four targeted countries sparked following observations in relation to regional and international human rights standards:

The analysis of the four countries' public order legislation shows a common underlying approach based on the principle that public order management deals first of all with prevention of trouble and disorder and re-establishment of order. This legislation takes outset in the texts on management of "gatherings", with or without arms, which were elaborated and adopted in colonial times and under one-party regimes following independence. In these texts, gatherings are seen as spontaneous assemblies in public spaces likely to disrupt peace and public security and which therefore shall be dispersed as soon as possible either by use of force or firearms.

This explains the request laid out in laws and decrees adopted later on public order management that organizers shall notify authorities before organizing assemblies or demonstrations in order to provide relevant information on the planned assembly. The objective is to avoid any spontaneous assembly that might disrupt public peace or security. Prior notification enables authorities to develop a strategy preventing disorder during the assembly. If prior notification is not respected, the assembly will be forbidden and looked at as a gathering likely to disturb peace and public order. It will lead to order for dispersal, search and arrests, and ultimately to sanctions of participants.

Almost none of the specific national legislation adopted before the 1990s analyzed in the review express concern for neither the protection of the exercise of the freedom of assembly nor the protection of participants' rights although these rights and freedoms are enshrined in the constitutions of the four targeted countries and therefore guaranteed by the states. The only text laying out a less restrictive approach is Mali's Charter of political parties (adopted in 2005) where the objective is to ensure that political parties are able to conduct their activities in the new multi-party democracy, therefore prior notification is not necessary to hold an assembly but organizers shall inform authorities.

This current approach of the national legislation in the four targeted countries does not favor the presumption of the exercise of the right to assemble freely with others. It is still far from a human-rights based approach to policing assemblies.

The current public order legislation of the four countries targeted by the review show that the ACHPR's Guidelines on policing assemblies in Africa which provide the way to a human-rights based approach of public order management are still rather a vision of public order management in the region than close to national realities. The national legislations still reflect the historical and political turmoil which the four countries have been through since independence by being mostly restrictive in relation to freedom of assembly although the four current constitutions protect and guarantee this right.

However, the establishment of the multi-party system in the 1990s started influencing national legislation in the right direction: public assemblies were not any longer mere "gatherings". They are looked at as a tool for freedom of expression and to exercise democracy and therefore need to be allowed but with prior notification. However, in exceptional circumstances, like in case of state of emergency, legal frameworks provide authorities with extra powers to maintain and re-establish order which involves high risk for excessive use of force and firearms.

In the 2000s, security agencies started developing codes of ethics and human rights material and courses in order to get knowledge of international and regional human rights standards as well as of their own countries' commitments. Burkina Faso's police and Niger's police and National Guard have obtained so far, some encouraging results which need to be integrated in the current national legislation. But the fight against terrorism in the Sahel is putting these efforts and initiatives under pressure. Therefore, independent external monitoring and internal evaluation of what is happening need to be encouraged and supported.



**Monique Alexis**

*Consultant on Security and Human Rights*

## **6. Understanding the role of local authorities in the policing of assemblies: the case of Niger**

The policing of assemblies is among the challenging missions to be carried out by local authorities in a context of democracy and rule of law. It raises the fundamental issues of the realization of human rights, freedom of expression and consideration of the conditions which could restrict this fundamental freedom during assemblies or demonstrations. Given the sensitive nature of this mission, Niger has adopted legislative and regulatory texts as well as regional and international standards for the optimal protection of its citizens.

However, it must be admitted that local authorities (prefects, mayors...) who have a responsibility in terms of facilitating (before, during and after) policing operations, are often absent during the dispersal of protesters or the use of force and firearms. Police officers are the only ones that face the situation and try to control it in the best possible manner by minimizing risks of human rights violations and carrying out detention and search operations as well as arresting citizens involved in the demonstration.

In this article, we shall focus on the role of local authorities before, during and after assemblies or demonstrations.

What is the role of local authorities prior to the organisation of demonstrations?



In Niger, the organisation of assemblies or demonstrations is governed by legislative and legal texts supported by regional and international standards on policing with the aim of protecting human rights and upholding the principles of the rule of law and democracy. In the same spirit, local authorities are vested with special administrative and general policing powers allowing them to take all measures necessary to maintain law and order, to the extent of having the power to prohibit or authorize assemblies.

In the event a demonstration is prohibited, local authorities should take the opportunity to focus on responses to the concerns of the organizers. Also, the reason for this refusal must be that the event will disturb public order and the fact that law enforcement officers will be unable to handle the situation.

Where an assembly is authorized, local authorities must adopt the appropriate strategies for effective crowd control and put in place an intelligence network. These measures will help to address potential risks of public disturbance and particularly prevent infringement on the rights and freedoms of citizens.

Local authorities also play a major role during the conduct of demonstrations in accordance with national legislation and regional and international standards.

During a demonstration, local authorities should also set up a mechanism for negotiation with protesters to avoid the use of force.

They have a key role to play in the event demonstrations turn violent.

Provisions have been adopted by the lawmaker to ensure the physical presence of local authorities during demonstrations in accordance with Article 4 of Decree nr. 66-070/PRN of 10 April 1966 relating to the implementation modalities of Article 97 of the criminal code, which stipulates: “in the case of gatherings as provided for in Article 97, the prefect or deputy prefect, the head of the administrative division, the mayor or a deputy mayor, the commissioner of police or any other law enforcement official must be present on site to, if necessary, decide on the use of force after warnings have been made. These warnings must be made in an audible and visible manner.”

Despite these provisions, we find that only police officers are present on site and this does not guarantee protection of the rights of protesters during these operations.

For years, the National Police of Niger, aware of and concerned about the challenges faced during policing operations as well as the violations perpetrated during demonstrations, has requested for the training of local authorities on their role and responsibilities during policing operations.

Detention, search, arrest and dispersal operations are often conducted in a brutal manner with the excessive use of force and firearms.

What role can local authorities play after the organization of an assembly?

The Guidelines recommend that after each assembly, law enforcement agencies including local authorities, should have in place a comprehensive debriefing process. The objective is to identify both good practices and gaps so as to improve the management of future assemblies.

Along the same lines, local authorities in collaboration with other stakeholders should conduct an assessment of operations and draft a report to be shared at all levels. This helps to ensure that oversight is provided and to determine where responsibilities lie in the event of any compensation or objective sanctions.

In practice, fundamental issues covered in the Guidelines for the policing of assemblies by law enforcement officers in Africa are not sufficiently taken into consideration by law enforcement agencies after demonstrations.

Niger’s national legislation is also yet to be fully harmonized with regional and international standards pertaining to the policing of assemblies. This explains the poor understanding of the roles to be played by local authorities in controlling these demonstrations, especially when it comes to managing the situation on site.

It is my view that the Guidelines for the policing of assemblies by law enforcement officials in Africa should be widely disseminated to all stakeholders involved in maintaining law and order. Initial, in-service and specialized training programmes should include a module on these guidelines.



**Ibrahim Mairiga**

*National Representative of the Danish Institute for Human Rights in Niger*

## **7. Addressing the Challenges Related to the Use of Force in Policing Assemblies in Africa**

The freedom of assembly is a fundamental freedom recognized within the ambit of civil and political rights and features prominently in State Constitutions. The African Charter on Human and Peoples’ Rights acknowledges this freedom but provides for its policing through allowing laws to impose restrictions in line with national security, the safety, health, ethics and rights and freedoms of others. However, the level and manner of the use of force in policing assemblies has become a prominent concern within various jurisdictions on the continent.

Over the last few years, various countries have experienced significant episodes of mass action by its citizens in the form of public protests either in the context of industrial unrest or various forms of political action. What has been witnessed in these contexts are alarming levels of deaths and grievous injuries to protestors at the hands of the police and other state security agencies. In 2011 at the height of the Arab Spring in North Africa, the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) noted that governments in the region reacted to peaceful demonstrations with unacceptable levels of use of force.<sup>6</sup> In 2016, the ACHPR spoke against the violent suppression of public protests in Gabon following the announcement of their August Presidential election results.<sup>7</sup> Also in that year, the ACHPR noted two incidences in Ethiopia where close to 100 protestors were killed in the period of 6-7 August 2016, as police used live bullets and batons to quell protests.<sup>8</sup> In the aftermath of Kenya's August 2017 elections, reports pointed to excessive use of force by security officers which resulted in 37 deaths and injuries of numerous protestors including children.<sup>9</sup>



There is need to interrogate why policing methods have made the lived reality for most protestors one where they are automatically presumed to be criminals and confronted with lethal force. The first challenge lies in the fact that security personnel deployed to assemblies tend to be predominantly armed with firearms and this makes deadly force their first tactical response rather than a measure of last resort. It is common place for protestors to be met with live ammunition even in situations where they do not pose an imminent threat to life that would justify the use of firearms. Furthermore, the use of firearms has tended to be indiscriminate where everyone within the vicinity of a protest is targeted and thus leading to the loss of innocent lives. In Kenya for example, the indiscriminate use of firearms by police during protests in the aftermath of the August 2017 elections caused the deaths of 2 children namely; Fred Omondi who was 7 years old and Stephannie Moraa who was 8 years old.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> ACHPR Press Statement on the Human Rights Situation in North Africa. Available here: <http://www.achpr.org/press/2011/02/d9/> as accessed on April 5, 2018.

<sup>7</sup> Statement of the African Commission on Human and Peoples' Rights, on the unrest in the Republic of Gabon. Available here: <http://www.achpr.org/news/2016/09/d232/> as accessed on April 5, 2018.

<sup>8</sup> Press Statement of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Human Rights Situation in the Federal Democratic

A second challenge has been the limited availability and improper use of crowd control weapons. These weapons which commonly include chemical irritants (tear gas), water cannons and kinetic impact projectiles (rubber or plastic bullets) are touted to be less lethal and yet their improper use has had serious health consequences for protestors, sometimes even leading to death. In South Africa for example, a protestor named Andries Tatane died in April 2011 after a police officer shot him with 2 rubber bullets in the chest at close range.<sup>11</sup> In Kenya in January 2015, the police fired teargas canisters at school children protesting the illegal seizure of their playground and this resulted in a stampede that saw several children injured in addition to having breathing complications.<sup>12</sup> Such instances point to a significant gap in the understanding of the health consequences of such weapons as well as a lack of sufficient training on their proper use. Even when properly used, crowd control weapons tend to be in limited supply and are supplemented with live ammunition; this means that even where lethal force is not necessary, officers will use firearms simply because that is what they have at their disposal.



A third challenge is that security personnel utilize force in an operational environment characterized by a lack of transparency and an unclear command and control structure. Organizers of protests have often experienced challenges in establishing lines of communication with those in charge of security operations and yet such communication is essential in avoiding the possibility of conflict with the police or allowing for the de-escalation of tense situations through dialogue rather than through forceful means. Officers in these operations tend not to wear visible identification and this makes it difficult to file complaints against individual officers who use excessive force as well as against the superiors in command of the operation.

An essential step in overcoming these challenges is by first fundamentally reorienting police approaches from criminalizing assemblies to that of facilitating assemblies and assuring public safety. This means that the use of force would be considered a measure of last resort after alternative methods such as dialogue have been utilized. If

Republic of Ethiopia. Available here:

<http://www.achpr.org/press/2016/09/d314/> as accessed on April 5, 2018.

<sup>9</sup> Kenya National Commission on Human Rights (2017). *Mirage at Dusk: A Human Rights Account of the 2017 General Elections*.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> International Network of Civil Liberties Organizations (2015). *Lethal in Disguise: The Health Consequences of Crowd Control Weapons*.

<sup>12</sup> *Ibid.*

force is to be utilized, then it must be proportionate and targeted at the security threat rather than indiscriminately at all protesters and bystanders. Firearms must only be utilized when the situation relates to a grave threat to life that cannot be stopped by less lethal means. There is need to update tactical options for policing assemblies to include the deployment of various crowd control weapons. However, the use of crowd control weapons must be informed by comprehensive advance testing to understand their potential health consequences and a training regime for officers who utilize them. Finally, there must be sufficient oversight and accountability for the use of force and this would entail: Having the police submit to civilian oversight and scrutiny in the aftermath of an operation and a transparent deployment process that clearly identifies the command structure, officers assigned, and the weapons deployed at an individual officer level.

These measures should be codified within the relevant national laws and standing orders which should then be made publicly available. It is in this regard that the ACHPR must be commended for its adoption of the Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement at its 21<sup>st</sup> Extra Ordinary Session in March 2017. This soft law instrument which is informed by the diverse experiences on the continent will go a long way strengthening the freedom of assembly if embraced by member states truly interested in reform.



**Mr. Andrew Songa**

*Program Manager- Transformative Justice at the Kenya Human Rights Commission*

#### **8. Equipment provided to the Police for Assemblies Facilitation: What is the Use?**

Maintaining law and order is a question of national sovereignty with the aim of ensuring the expression of public freedoms. It is one of the most widely known missions of the police as a result of its media coverage. The purpose of policing an assembly of persons gathered to express a freedom is to effectively ensure that public, individual or collective freedoms are indeed expressed while at the same time controlling the crowd.

Fulfilling this mission of maintaining law and order requires the mobilisation of a certain number of material resources. Equipment used for this purpose is meant to ensure the successful conduct of the mission within the confines of established legal frameworks, while safeguarding the security of the law enforcement officers and being mindful of the fate of citizens who are momentarily in conflict with the standards of public order.

The Guidelines of the African Commission on Human and Peoples' Rights for the policing of assemblies by law enforcement officials in Africa (the Guidelines) outline a few principles on the use of force, which should be an exceptional measure. Moreover, where the use of force is unavoidable in order to carry out the mission, law enforcement officers must minimise damage and injury, respect and preserve human life, and ensure that assistance is rendered to any injured or affected person. Also, the intentional use of lethal force is prohibited and it is for this reason that the use of force and firearms by law enforcement officers must be regulated under national law in conformity with regional and international human rights principles and standards.



Regarding the means required to ensure a rights-based approach to the use of force and firearms, on the one hand, it is the duty of the State to provide law enforcement agencies with the appropriate equipment to reduce reliance on methods that are capable of causing death or serious injury. To this effect, suitable and up to standard personal and collective protective equipment should thus provide police officers with some resistibility, and it is the responsibility of the State to equip them appropriately. On the other hand, the best training possible must be provided to ensure protection of the rights of citizens. In this respect, it is also the responsibility of the State to ensure that law enforcement officers receive quality training on the use of equipment made available to them, in particular, firearms and grenades. Training should focus on presenting the equipment, its packaging and instructions for use as well as the injuries it may cause to the populations if standard procedures are not followed. In this light, training could also integrate the following aspects: crowd psychology, technical procedures for maintaining law and order, de-escalation and graduation principles. Training should largely focus on the principles governing the use of force, including the legality, proportionality and necessity for the use of force.

In West Africa, Burkina Faso in particular, the interventions of the police are governed by legislative and regulatory texts. As an illustration, Burkina Faso adopted Law nr. 032 in 2003 relating to internal security as well as Decree nr. 2005-025 of 31 January 2005 relating to the maintenance of law and order. The National Police Force therefore uses conventional equipment to maintain law and order. The equipment, comprising personal protective equipment (helmets with a visor, anti-riot jackets or "Robocop", shin pads, gloves, gas masks, etc.) and equipment for collective use (shields, grenades and ammunition, firearms and launchers, etc.), are suitable at

the least. However, in the context of violent protests in particular, this equipment has shown its limitations and weaknesses, which may explain certain excesses observed and considered as police abuse or brutality. Indeed, it is when such equipment is deficient and cannot adequately protect the officers against stones and slingshots that mistakes occur often instinctively to save their lives. We would like to stress the importance of providing the police with the appropriate equipment so as to properly control crowds in an effective and efficient manner. This is to the benefit of the officers for if they are well protected, psychologically prepared and well trained, they will have the necessary confidence and composure to successfully execute their mission and hence prevent abuses. Protesters will equally be more protected from bodily harm (injuries), thereby facilitating the right to freedom of expression. These are positive steps in promoting democracy and, in particular, governance and rule of law.



States have a major role to play in protecting human rights during policing missions. To achieve this goal, they must ensure that the equipment they procure for law enforcement officers active in this area meet rigorous standards in terms of conformity and quality. Furthermore, specific texts relating to policing equipment should be drafted to control their use depending on the circumstances. States should also ensure that law enforcement officers receive the appropriate training.



**Principal Commissioner of the Police  
Edmond TAPSOBA**

*Commanding Officer of the Compagnies  
Républicaines de Sécurité (riot control  
forces)/Burkina Faso*

## **9. News from the Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights**

Dear Readers,

Since the publication of the 10<sup>th</sup> Newsletter on Police and Human Rights in Africa in November 2017, the African Commission on Human and Peoples' Rights (the

<sup>13</sup> [http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng\\_comm\\_kaggwa\\_prisons\\_cond\\_of\\_detention\\_policing\\_610s.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng_comm_kaggwa_prisons_cond_of_detention_policing_610s.pdf)

Commission) remained active in its efforts to promote human rights compliant policing in Africa.

The first information to be noted is that **Honourable Commissioner Maria Teresa Manuela** is the New Special Rapporteur on Prisons, Conditions of Detention and Policing in Africa. She was appointed as Special Rapporteur at the 61<sup>st</sup> Ordinary Session of the Commission (held from 1-15 November 2017), following the end of the mandate of the former Special Rapporteur, Honourable Commissioner Med. S.K Kaggwa. Honourable Commissioner Maria Theresa Manuela is from Angola and has over 27 years of legal experience.

The former Special Rapporteur, Commissioner Med S.K Kaggwa provided in his last inter-session activity report, an End of Mandate Hand-Over Report which contains relevant recommendations on policing. He specifically recommended the re-tabling of the Draft Principles on Declassification and Decriminalization of Petty Offences in Africa, the review for adoption of the Checklist for the Assessment of Police Compliance with Human Rights in Africa and the importance of effectively creating a Database on Policing and Human Rights. The full report is available online<sup>13</sup>.

During its 61<sup>st</sup> Ordinary Session, the Commission re-examined and adopted the Principles on Declassification and Decriminalization of Petty Offences in Africa. This instrument among others, is relevant for policing as it provides State Parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights with a normative standard against which laws that criminalize petty offences can be reviewed and revised, to ensure the enjoyment of African Charter rights equally by all persons. The Principles will be launched at the 63<sup>rd</sup> Ordinary Session of the Commission. The Commission's Guidelines on Combating Sexual Violence and its Consequences in Africa that was published at the 61<sup>st</sup> Ordinary Session of the Commission also contains relevant directives for the Police<sup>14</sup>.

As part of the initiatives to support the implementation of the Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (the Guidelines on Policing Assemblies), a training manual based on the Guidelines on policing assemblies has been developed under the auspices of the former Special Rapporteur on Human Rights Defenders, Honourable Judge Reine-Alapini Gansou. This tool is also available online<sup>15</sup>.

With respect to its monitoring activities, the Commission issued the press-releases listed below; they raise concerns about alleged human rights violations involving police misconduct and make recommendations at the same time:

<sup>14</sup> [http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr\\_eng\\_guidelines\\_on\\_combating\\_sexual\\_violence\\_and\\_its\\_consequences.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr_eng_guidelines_on_combating_sexual_violence_and_its_consequences.pdf)

<sup>15</sup> [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

- Press Statement of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Human Rights Situation in Kenya<sup>16</sup>
- Press Release on the Human rights Situation in Cameroon<sup>17</sup>
- Press Release on the Human Rights Situation in the Democratic Republic of Congo<sup>18</sup>

Do expect more updates in the next Newsletter.

**Ms. Aminata Jawara Manga**

*Legal Officer at the African Commission on Human and Peoples' Rights*

**CONTACTS**

African Commission on Human and Peoples' Rights:

Aminata Jawara Manga,  
[mangaa@africa-union.org](mailto:mangaa@africa-union.org)

Danish Institute for Human Rights:

Christelle Zafiryadis,  
[chza@humanrights.dk](mailto:chza@humanrights.dk)

African Policing Civilian Oversight Forum:

Sean Tait, [sean@apcof.org.za](mailto:sean@apcof.org.za)

---

<sup>16</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/02/d387/>

<sup>17</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d384/>

<sup>18</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d383/>



# POLICE ET DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

## 1. Introduction

Cher(e)s lectrices, lecteurs,

J'ai le grand honneur de vous présenter, en ma qualité de Rapporteuse spéciale sur les Prisons, les Conditions de détention et l'Action policière en Afrique, la Lettre d'Information no 11 sur la Police et les Droits de l'homme en Afrique.

Je voudrais d'abord féliciter l'**ancien Rapporteur spécial, le Commissaire Med S.K. Kaggwa**, pour toutes les initiatives et le travail acharné qu'il a entrepris pour promouvoir le respect des droits de l'homme au niveau de la police, en particulier pour assurer la publication régulière de cette Lettre d'information, qui marque une étape clé dans les efforts visant à sensibiliser aux questions relatives aux droits de l'homme et à l'action policière.

Je compte poursuivre sur la même lancée, maintenir les partenariats et consolider les efforts déployés jusqu'à présent.

Comme vous le savez, en 2017, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté des **Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique**. Il s'agit d'un instrument de référence visant à résoudre les problèmes liés à la jouissance du droit à la liberté de réunion et des droits connexes garantis par la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**. Maintenant que les Lignes directrices ont été adoptées, le plus important, c'est leur vulgarisation en vue de leur mise en œuvre, par les États, conformément à l'Article premier de la Charte.

Bien que les agents chargés de l'application des lois soient ceux qui, au bout du compte, doivent directement intégrer ces lignes directrices dans le travail qu'ils effectuent quotidiennement, il existe toutefois d'autres entités ayant un rôle important à jouer dans l'application de cet instrument. Cette édition de la Lettre d'information propose d'examiner le rôle des principales entités dans l'application des lignes directrices, de mettre en évidence les défis qui se posent dans leur application et de formuler des recommandations connexes.

Dans cette édition, **Mme Louise Edwards, Directrice de programme du Forum africain pour le contrôle citoyen de l'action policière (APCOF)**, aborde, dans un article, la partie six (6) des Lignes directrices relative aux mesures de mise en œuvre. L'article met en exergue le rôle de chaque acteur étatique dans la mise en œuvre des Lignes directrices.

Le **Dr Thomas Probert, de l'Institut de droit international et comparé en Afrique (Université de Pretoria)**, donne un aperçu des difficultés pratiques rencontrées par les policiers, qui peuvent compromettre le respect, par ces agents, des normes internationales et régionales. L'analyse est basée sur une étude faite par l'auteur. Compte tenu de l'importance des points de vue des policiers dans le cadre de ce débat, **le Commissaire Ibrahim Toudou, Commandant du Groupement des compagnies nigériennes de sécurité, examine les écarts entre le cadre juridique national et les présentes Lignes directrices**, tout en soulignant la nécessité d'harmonisation sur la base de l'expérience qu'il a acquise au Niger.

**Mme Monique Alexis, Consultante et experte en matière de police et droits de l'homme**, partage avec nous les principales conclusions d'une brève étude qu'elle a faite sur le cadre juridique du maintien de l'ordre lors de réunions dans certains pays francophones d'Afrique de l'Ouest, à la lumière de ces Lignes directrices.

Les responsabilités des autorités locales en matière de maintien de l'ordre lors de réunions sont soulignées dans un article de **M. Ibrahim Mairiga, Représentant national de l'Institut danois pour les droits de l'homme au Niger**.

Cette édition de la Lettre d'information comprend également une contribution de **M. Andrew Songa, Chargé de programme – Justice transformatrice, actuellement au service de la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya (KNCHR)**. L'article aborde la question du recours disproportionné à la force lors des réunions, en soulignant l'importance des ressources mises à la disposition de la police.

Un article de **M. Edmond Tapsoba, Commandant des Compagnies républicaines de sécurité du Burkina Faso**, met particulièrement en lumière la pertinence l'équipement utilisé par la police pour maintenir l'ordre public lors de réunions.

Enfin, **Mme Aminata Jawara Manga, juriste travaillant avec le Secrétariat**, partage l'information relative aux récentes initiatives de la Commission en matière de maintien de l'ordre depuis la publication de la précédente Lettre d'information.

Je profite de l'occasion pour remercier tous les partenaires qui soutiennent la production et la publication de cette Lettre d'information, et, j'espère que le partenariat se poursuivra et sera renforcé afin de sensibiliser davantage aux questions liées à la police et aux droits de l'homme en Afrique.

Bonne lecture de ce numéro de la Lettre d'information sur la police et les droits de l'homme en Afrique !



**Honorable Commissaire,  
Maria Teresa Manuela**  
*Rapporteur spécial sur les prisons, les  
conditions de  
détention et l'action policière en Afrique*

## **2. Comprendre le rôle des principales parties prenantes dans la mise en œuvre des Lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique**

Les Lignes directrices de la Commission africaine pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (Lignes directrices) constituent une contribution normative importante pour promouvoir le respect des droits humains dans un environnement dans lequel la Police fait souvent face bien de défis. Comme interprétation faisant autorité du droit à la liberté de réunion de la Charte africaine, les Lignes directrices fournissent des détails précis sur les mesures que devraient prendre les États parties pour que la police garantisse le respect, la protection et la promotion du droit de réunion au cours des opérations de maintien de l'ordre lors des réunions.

Le travail de la Commission représente une étape cruciale, mais elle n'est que la première étape d'un effort déployé au niveau continental visant à promouvoir une gestion des réunions basée sur les droits. La mise en œuvre pratique des lignes directrices au niveau national est beaucoup plus complexe. Consciente de ce défi, la Commission a inclus dans la Partie 6 un plan de mise en œuvre national qui encourage les efforts visant à la fois à sensibiliser l'opinion publique aux lignes directrices et à les rendre opérationnelles au plan national. En outre, vu les parties prenantes qui peuvent influencer la manière dont les réunions sont organisées et surveillées, la Partie 6 présente un large éventail de parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre.

**Sensibilisation:** La condition préalable à la mise en œuvre effective des Lignes directrices par les États parties est que toutes les parties prenantes concernées prennent connaissance des dispositions de ces lignes directrices. Par conséquent, la Commission encourage les États parties à promouvoir une large diffusion auprès de toutes les parties prenantes concernées. Il est entendu que si les agents chargés de l'application des lois jouent un rôle central dans la facilitation des réunions, les rôles et le comportement des autres parties prenantes peuvent avoir une influence toute aussi significative sur la manière dont les réunions sont gérées et le niveau de respect des droits. En conséquence, la Commission en appelle spécifiquement aux États parties pour qu'ils sensibilisent un grand nombre d'acteurs clés au-delà des seuls agents chargés de l'application des lois, notamment ceux qui pourraient avoir : a) le pouvoir de décision, telles que les autorités

locales ; b) le mandat de surveillance, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les autorités civiles de surveillance policière indépendantes ; et c) ceux qui peuvent influencer le discours public sur le rôle des services de police, les droits de l'homme et les réunions, tels que la société civile et les médias. Même si la responsabilité de sensibilisation incombe aux États parties, des initiatives telles que celles du Forum africain (African Policing and Civilian Oversight Forum – APCOF) en Afrique du Sud, pour organiser des dialogues entre les parties prenantes étatiques et non étatiques sur les Lignes directrices illustrent le rôle crucial que peuvent jouer toutes les parties prenantes, y compris la société civile, dans la sensibilisation.

**Opérationnalisation:** Un élément décisif pour rendre opérationnelles les Lignes directrices est le rôle de la Commission africaine elle-même. En effet, la Commission africaine assure le suivi de la mise en œuvre au niveau régional des Lignes directrices dans le cadre de ses mandats de promotion et de protection et en particulier suivant les procédures d'établissement des rapports prévues à l'article 62 de la Charte africaine. Ces fonctions permettent à la Commission africaine d'identifier les défis, de faire des recommandations et d'assurer le suivi. Les États parties à la Charte africaine sont, quant à eux, encouragés à soumettre des rapports sur le respect des droits, des libertés et sur leurs devoirs consacrés dans la Charte africaine en se référant à des documents d'interprétation telles que les Lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des réunions. Les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile jouissant du statut d'observateur sont également encouragées à faire participer la Commission africaine aux activités de mise en œuvre.

Dans un contexte national, le législateur joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des Lignes directrices. Les États parties à la Charte africaine ont convenu, à son Article premier, d'adopter des mesures législatives et autres mesures pour donner effet aux droits, devoirs et libertés consacrés dans la Charte africaine. En référence spécifique à cette obligation contraignante de la Charte africaine, la ligne directrice 25.1 encourage les États parties à adopter une législation ou à réviser la législation déjà existante, aux fins de compatibilité des cadres juridiques nationaux relatifs au maintien de l'ordre lors des réunions avec les dispositions des Lignes directrices. Les lois incompatibles avec les Lignes directrices devraient être abrogées ou modifiées. On n'insistera pas assez sur l'importance que revêt l'architecture juridique de maintien de l'ordre lors des réunions. C'est le point de référence pour l'élaboration des règlements, des procédures opérationnelles, pour la formation et les formations plus poussées, et c'est par rapport à ce cadre que la conduite de la police peut être évaluée et traitée par les parties prenantes chargées de la reddition de comptes.

La formation effective des agents chargés de l'application des lois est essentielle pour une mise en œuvre réussie des Lignes directrices au niveau national. À cet égard, la ligne directrice 27 encourage les responsables du maintien de l'ordre à faire en sorte que tous les fonctionnaires, quelle



que soit leur unité, reçoivent une formation initiale et continue sur le maintien de l'ordre lors des réunions, avec une formation spécialisée pour les unités créées spécifiquement à cette fin. La ligne directrice 7.2 dresse quant à elle une liste complète des modules que devrait couvrir cette formation et traite des normes relatives aux droits de l'homme, à la compréhension du comportement des participants à une réunion, au règlement des conflits, aux tactiques de désamorçage des tensions, à l'usage légal de la force, à la sécurité et à la protection des groupes vulnérables, et aux principes de responsabilité.

Pour promouvoir la formation, un Manuel de Formation basé sur les Lignes directrices a été publié en 2017 sous les auspices de l'ancienne Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme, l'Honorable Juge Reine-Alapini Gansou. En 2017, la Commission africaine et ses partenaires ont dispensé une formation pilote à l'intention des hauts fonctionnaires de la Plateforme ouest-africaine Police et Droits de l'Homme (Poli.DH) et des États membres de l'Organisation de Coopération des Chefs de Police de l'Afrique de l'Est (EAPCCO). En 2018, les Services de police du Malawi ont invité l'APCOF à organiser une formation complète sur les Lignes directrices pour tous les commissariats de police dans le pays au moment où le pays se prépare aux élections tripartites de mai 2019.

Au-delà de la formation, les services de police africains sont également encouragés à harmoniser leurs procédures opérationnelles de maintien de l'ordre public en fonction des dispositions des Lignes directrices. À cet égard, l'EAPCCO a, une fois de plus, ouvert la voie avec l'adoption récente d'un modèle de procédure opérationnelle standard sur la gestion de l'ordre public qui soit conforme aux Lignes directrices.

La décision de la Commission africaine d'adopter les Lignes directrices répondait à la préoccupation grandissante et constante concernant les pratiques policières qui limitent ou violent le droit de se réunir. Les Lignes directrices renforcent l'importance des interventions policières lors des réunions, qui sont fondées sur les principes fondamentaux des droits de la personne et visent à garantir une facilitation efficace des réunions par la police. La mise en œuvre des Lignes directrices par tous les États parties est donc essentielle pour concrétiser la vision de la Commission africaine en matière de gestion des réunions et pour garantir le droit à la liberté de réunion pacifique pour tous sur notre continent.



**Mme Louise Edwards**  
Directrice de Programme à l'APCOF

<sup>1</sup> Au niveau mondial, les débats sur cette question au Conseil des droits de l'homme de l'ONU ont eu pour cadre de référence le rapport conjoint de 2016 du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns, sur la gestion idoine des réunions [A/HRC/31/66].

### 3. Application des Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique: Difficultés pratiques

En adoptant, au début de l'année 2017, ses *Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique*, la Commission africaine est intervenue à point nommé devant ce problème continental (et mondial)<sup>1</sup>. Les réunions ont lieu mais sont mal gérées par la police, elles prennent une ampleur croissante à travers l'Afrique sous forme de meetings politiques, grèves et revendications liées à la prestation de services.

En présentant ses *Lignes directrices*, la Commission était parfaitement consciente des difficultés d'application : du fait que les textes de droits de l'homme bien conçus et libellés resteront sans effet tant qu'ils navigueront dans le vide sans structure leur permettant de guider la pratique *sur le terrain*. Pour combler ce vide, un manuel de formation concis ayant pour but de sensibiliser les services de maintien de l'ordre a été parallèlement conçu et à la faveur du même processus consultatif.<sup>2</sup>

Tant les *Lignes directrices* que le manuel de formation suivent une approche très pratique du maintien de l'ordre lors des réunions, exposant en détail ce qu'il y a lieu de faire avant, pendant et après. Ce souci de précaution — prendre des mesures avant toute opération pour réduire au minimum les risques d'atteinte aux droits — et de *responsabilité* — prendre le temps après une opération pour réfléchir et, si nécessaire, faire des investigations sur toute atteinte auxdits droits — est un aspect fondamental de toute opération de maintien de l'ordre respectueuse des droits d' l'Homme.

#### *Avant la réunion*

en que l'absence de notification préalable ne rende pas une réunion illégale, la notification est, dans la plupart des cas, très utile à la police, pour pouvoir bien se préparer, être informée à l'avance des détails pratiques et avoir une discussion constructive avec les organisateurs. Selon les *Lignes directrices*, cette approche « permet de promouvoir un climat de confiance durant les opérations de maintien de l'ordre lors des réunions, elle constitue une aide pour les activités d'évaluation des risques, et de planification des mesures d'urgence, et elle contribue à éviter une escalade de la violence et des tensions ».<sup>3</sup> Ce faisant, la police doit toutefois, s'efforcer de modérer les fortes pressions politiques ayant pour but de l'amener à gérer autrement certains types de réunion.

<sup>2</sup> Voir [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

<sup>3</sup> *Lignes directrices pour le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique* §11.1

Dans l'immédiat, la police est censée déployer un contingent suffisant d'agents sur les lieux de la réunion. Dans maints cas de mauvaise tournure d'une réunion, c'est, tout au moins en partie, à cause du déploiement d'un contingent insuffisant d'agents qui se sont sentis menacés. Outre ce sous-effectif manifeste, le déploiement des forces de police devrait toujours être soigneusement planifié, étant donné qu'une présence policière excessive et visible dans les rues peut exacerber la tension ou s'avérer dissuasive sur le plan de la participation à la réunion.

Par ailleurs, il est à noter que, tout en mettant l'accent sur ce dispositif préparatoire, les Lignes directrices maintiennent que la police doit se tenir prête à réagir de manière appropriée en cas de réunion « spontanée » qui implique un délai de préavis plus bref.

### **Durant la réunion**

Les agents de police doivent être bien équipés. Les *Lignes directrices* indiquent clairement qu'il s'agit de « leur fournir des équipements de protection individuelle appropriés et les doter d'armes à létalité réduite adaptées afin d'éviter au maximum le recours à des moyens susceptibles de causer la mort ou des blessures graves ». <sup>4</sup> En d'autres termes, une réunion pour laquelle les agents déployés ne sont munis que de matraques et de leurs armes de service est susceptible de prendre une mauvaise tournure. Reconnaître la nécessité de veiller à ce que les agents soient bien protégés favorise également un plus grand engagement des corps de police.

Mais la police est confrontée à une multitude de facteurs d'exacerbation des tensions, émanant tant de la rue que des plus hautes sphères. La tendance qui prévaut malheureusement dans beaucoup de pays est qu'une réunion publique n'a pas atteint son objectif (le fait de figurer au menu des nouvelles du soir, par exemple) si elle ne donne pas lieu à des affrontements quelque peu violents avec la police. Il se trouve également que la police est parfois soumise à de fortes pressions politiques pour que les réunions, même pacifiques, soient dispersées si elles visent à faire passer certains messages.

C'est en raison de ces considérations que les *Lignes directrices* énoncent cette norme cardinale selon laquelle « le rôle principal des agents chargés de l'application des lois dans le contexte du maintien de l'ordre lors des réunions est d'assurer la sécurité du public et de garantir le respect des droits de l'homme de toutes les personnes ». <sup>5</sup>

### **Après la réunion**

Les praticiens des droits de l'homme mettent souvent l'accent sur le concept de responsabilité, et ce, à juste titre.

<sup>4</sup> *Lignes directrices pour le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique* §21.3.1

La Commission africaine a, au fil des ans, encouragé, dans une série de résolutions et documents, les États à mettre en place des mécanismes de contrôle civil de l'action policière et à demander des comptes pour les violations spécifiques. Il importe, toutefois, de souligner, à l'instar des *Lignes directrices* et du manuel de formation, que la revue d'une opération de maintien de l'ordre devrait être un procédé routinier et non quelque chose qui ne se fait qu'en cas d'incident majeur. Cette institutionnalisation des opérations visant à rendre compte et du processus décisionnel est un aspect fondamental d'un service de police professionnel.

### **Changer la mentalité et le comportement de la Police**

Comme indiqué ci-dessus, l'adoption des Lignes directrices a été assortie de l'élaboration d'un outil de formation destiné à la police, qui peut servir aux organisations policières elles-mêmes ou aux organisations de la société civile du continent travaillant avec la police, en tant que base pratique de formation spécialisée et de renforcement des capacités permettant de sensibiliser les agents aux normes continentales de gestion des réunions.

L'existence même de cet outil de formation spécifique est certainement un grand pas en avant en matière de maintien de l'ordre lors des réunions, dont une bonne partie est actuellement assurée par des agents n'ayant reçu d'encadrement spécifique. Par ailleurs, ces discussions et échanges avec la police peuvent servir de plateforme cruciale pour débattre des améliorations et potentiellement, obtenir un changement notable d'attitude.

#### **Docteur Thomas Probert**

*Maître de conférences hors classe, Institut de Droit international & comparé en Afrique (Université de Pretoria)*



#### **4. Observations sur les lignes directrices de la CADHP comparées au droit positif nigérien relativement au maintien et rétablissement de l'ordre public**

Les lignes directrices de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (les Lignes directrices) visent à guider les États dans la mise en œuvre de leurs obligations contenues dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte) en l'occurrence leur obligation

<sup>5</sup> *Lignes directrices pour le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique* §3.1

découlant du droit de se réunir librement avec d'autres tel que reconnu à l'article 11 de la Charte.

Les lignes directrices font parties des instruments juridiques non contraignants auxquels les Etats membres s'inspirent dans le cadre de l'amélioration de la pratique du maintien de l'ordre. Cela suppose que les Etats fassent l'effort d'adapter leur législation interne en la matière à ses dispositions.

S'agissant de la législation nigérienne nous pouvons souligner l'existence de quelques écarts avec les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique. Ces écarts constituent des obstacles à leur mise en œuvre au Niger et relèvent de plusieurs ordres d'idées dont on peut souligner les points suivants :

- La terminologie juridique utilisée dans la conception des lignes directrices, ne reflète pas le sens juridique de la législation nigérienne. Par exemple on parle des "réunions" pour évoquer les manifestations. Ces termes ont une signification juridique différente dans la législation nigérienne. Les réunions ne sont pas soumises à déclaration préalable comme les manifestations. Cependant, il faut distinguer les réunions privées des réunions publiques. Toute réunion privée doit réunir les trois (3) critères cumulatifs suivants : (1) se tenir dans un local fermé ; (2) les participants doivent être munis d'une invitation personnelle, individuelle et nominative ; (3) les invitations doivent faire l'objet d'un contrôle rigoureux à l'accès. Toutes les autres réunions sont considérées comme publiques, dès lors que l'une des trois conditions précitées n'est pas réalisée.

- La Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose en son article 32 que « L'Etat reconnaît et garantit la liberté d'aller et venir, les libertés d'association, de réunion, de cortège et de manifestation dans les conditions définies par les lois ». Les libertés de réunion et de manifestation sont reconnues et garanties mais ne sont pas soumis au même régime juridique.

- Quant au fond, l'article 2 de la loi n°2004-45 du 8 juin 2004 régissant les manifestations sur la voie publique dispose que « sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique à l'exception toutefois des sorties conformes aux usages locaux ou des rassemblements et cortèges organisés au cours des campagnes électorales qui sont régies par le code électoral ».

- L'article 3 de la même loi dispose que « la déclaration sera faite à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle la manifestation doit avoir lieu, cinq (05) jours francs au moins et quinze (15) jours francs au plus, avant la date de la manifestation ». L'article 5 dispose que « si la manifestation est de nature à troubler l'ordre public, l'autorité investie des pouvoirs de police doit l'interdire par un arrêté motivé ».

- De même, l'article 97 du code pénal nigérien interdit tout attroupement armé et tout attroupement non armé

pouvant troubler la tranquillité publique sur la voie publique. Le même article en son alinéa 3, dispose que « ... les représentants de la force publique appelés en vue de disperser un attroupement ou pour assurer l'exécution de la loi, d'un jugement ou mandat de justice, peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée »

L'explication de ces articles nous édifiera par rapport aux lignes directrices. S'agissant de l'absence de déclaration préalable, la participation à une manifestation interdite et une déclaration incomplète à dessein pour tromper sont punies par la loi.

Au Niger, une manifestation qui n'a pas été préalablement déclarée constitue une infraction, dans la pratique deux (2) cas se présentent :

- 1er cas: les manifestants appellent à un rassemblement par voie de communiqué sans déclaration préalable, les autorités instruisent les forces de l'ordre à investir les lieux pour empêcher tout regroupement et si les manifestants persistent on procède à leur interpellation.

- 2e cas: lorsque les manifestants n'ayant pas procédé à cette déclaration préalable ont néanmoins occupé la voie publique, les forces de l'ordre sont instruites de mettre un dispositif pour arrêter la progression. Lorsqu'ils persistent en scandant des slogans hostiles et en lançant des projectiles, la dispersion par la force est ordonnée par les textes.

Nous venons de relever les discordances des articles cités et commentés à la lumière des dispositions des lignes directrices ci-dessous :

- L'article 9.1 des lignes directrices dispose que l'absence de notification préalable ne rend pas une réunion illégale et ne devrait pas constituer le motif unique pour une décision des agents chargés de l'application des lois de la disperser;

- L'article 21.1.2 dispose que des actes isolés de violence ne rendent pas non-pacifique la tenue générale d'une réunion;

Au regard des dispositions des lignes directrices, il ressort que des efforts doivent être consentis pour améliorer les textes nationaux afin de faciliter leur application bien évidemment en fonction des réalités de chaque pays par exemple au Niger. En tenant compte du fait que l'article 11 de la Charte, tout en reconnaissant le droit de se réunir, précise que "ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes". Les lignes directrices sont des standards régionaux auxquels les pays africains sont priés de s'y référer. Par conséquent, leur contenu doit refléter l'ensemble des régimes juridiques africains afin de faciliter leur appropriation.



**Commissaire Principal de Police  
Ibrahim Toudou DAOUDA**  
*Commandant du Groupement des  
Compagnies Nigériennes de sécurité*

**5. Observations sur la Législation sur l'ordre public du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Niger relativement aux Lignes directrices pour le Maintien de l'Ordre lors des Réunions en Afrique**

Les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (les Lignes directrices) adoptées en mars 2017 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ne sont pas prescriptives, elles sont plutôt des recommandations visant à amener les services de police dans les pays africains à adopter l'approche du maintien de l'ordre basée sur les droits lors des réunions.

Deux ateliers pilotes fondés sur un manuel de formation basé sur les Lignes directrices ont été menés en septembre et octobre 2017 pour promouvoir les Lignes directrices auprès des hauts gradés de la police d'Afrique de l'Est et de l'Ouest responsables des unités juridiques et de la gestion de l'ordre public. Les conversations et les discussions au cours des deux ateliers ont révélé des lacunes dans la législation nationale en matière d'ordre public, ce qui constituent un défi à relever par les agents chargés de l'application des lois par rapport aux Lignes directrices dont la mise en œuvre exigerait souvent une réforme des lois nationales.

Par conséquent, le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) a proposé une révision de la législation sur l'ordre public de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest représentés à l'atelier organisé en octobre 2017 à Ouagadougou, au Burkina Faso : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali et Niger, toutes d'anciennes colonies françaises avec un « héritage juridique ». L'examen a porté sur le niveau de conformité des textes nationaux aux principes énoncés dans les Lignes directrices et « favorisent la présomption de l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes ».

L'examen détaillé de la législation relative à l'ordre public dans les quatre pays ciblés a donné lieu à des observations sur les normes régionales et internationales relatives aux droits de l'homme :

L'analyse de la législation sur l'ordre public des quatre pays montre une approche commune sous-jacente basée sur le principe selon lequel la gestion de l'ordre public vise avant tout à prévenir les troubles et les désordres et à rétablir l'ordre. Cette législation s'inspire des textes sur la gestion des « rassemblements », avec ou sans armes, qui ont été élaborés et adoptés à l'époque coloniale et sous des régimes à parti unique après l'indépendance. Dans ces textes, les rassemblements sont considérés comme des

réunions spontanées dans des espaces publics susceptibles de perturber la paix et la sécurité publique et qui doivent donc être dispersés dès que possible par l'usage de la force ou des armes à feu.

Ceci explique la demande formulée dans les lois et les décrets adoptés plus tard sur la gestion de l'ordre public, à savoir que les organisateurs de réunions ou de manifestations en notifient les autorités avant leur tenue, afin de fournir des informations pertinentes sur la réunion prévue. L'objectif visé est d'éviter toute réunion spontanée susceptible de troubler la paix ou la sécurité publique. La notification préalable permet aux autorités de développer une stratégie de prévention des troubles lors de réunions. Si la notification préalable n'est pas respectée, la réunion sera interdite et considérée comme un rassemblement susceptible de troubler la paix et l'ordre public. Cela conduira à une demande de dispersion, de fouille et d'arrestation, et finalement à des sanctions contre les participants.

Presque aucune des législations nationales spécifiques adoptées avant les années 1990 et analysées dans le rapport ne se préoccupe de la protection de l'exercice de la liberté de réunion ni de la protection des droits des participants, bien que ces droits et libertés soient consacrés dans les constitutions des quatre pays et donc garantis par les États. Le seul texte présentant une approche moins restrictive est la Charte des partis politiques du Mali (adoptée en 2005), dont l'objectif est de s'assurer que les partis politiques puissent exercer leurs activités dans la nouvelle démocratie multipartite, par conséquent, la notification préalable n'est pas nécessaire pour tenir une réunion, mais les organisateurs doivent en informer les autorités.

Cette approche actuelle de la législation nationale dans les quatre pays ciblés ne favorise pas la présomption de l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes. Elle est encore loin d'une approche du maintien de l'ordre lors des réunions, basée sur les droits de l'homme.

La législation en vigueur sur l'ordre public des quatre pays ciblés par l'évaluation montre que les Lignes directrices de la CADHP sur le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique qui ouvrent la voie à une approche de la gestion de l'ordre public basée sur les droits de l'homme demeurent une vision de la gestion de l'ordre public dans la région plutôt qu'une vision proche des réalités nationales. Les législations nationales reflètent encore la tourmente historique et politique que les quatre pays ont traversée depuis l'indépendance en étant essentiellement restrictives par rapport à la liberté de réunion, bien que les quatre constitutions en vigueur protègent et garantissent ce droit.

Cependant, la mise en place du système multipartite dans les années 1990 a commencé à influencer la législation nationale dans la bonne direction : les réunions publiques n'étaient plus de simples « rassemblements ». Elles sont considérées comme un outil pour la liberté d'expression et pour exercer la démocratie et doivent donc être autorisées,

mais avec une notification préalable. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, comme en cas d'état d'urgence, les cadres juridiques donnent aux autorités des pouvoirs supplémentaires pour maintenir et rétablir l'ordre, ce qui comporte un risque élevé d'usage excessif de la force et d'armes à feu.

Dans les années 2000, les agences de sécurité ont commencé à élaborer des codes d'éthique ainsi que des documents et des cours sur les droits de l'homme, en vue d'acquérir des connaissances sur les normes internationales et régionales des droits de l'homme ainsi que sur les engagements de leurs propres pays. La police du Burkina Faso et la police et la garde nationale du Niger ont enregistré, à ce jour, des résultats encourageants qui doivent être intégrés dans leur législation nationale en vigueur. Toutefois, la lutte contre le terrorisme au Sahel met sous pression ces efforts et initiatives. Par conséquent, un suivi externe indépendant et une évaluation interne de ce qui se passe doivent être encouragés et soutenus.



**Monique Alexis**

*Consultante en Sécurité et Droits de l'Homme*

## **6. Comprendre le rôle des autorités locales dans le maintien de l'ordre à l'occasion des réunions, l'exemple du Niger**

Le maintien de l'ordre à l'occasion des réunions, constitue l'une des missions délicates pour les autorités locales dans un contexte démocratique et de l'Etat de droit. Il pose la question fondamentale du respect des droits de l'homme, de la liberté d'expression et des conditions qui permettent de restreindre cette liberté fondamentale au cours de ces réunions ou manifestations. Vue la délicatesse de cette mission, au Niger des textes législatifs et réglementaires ainsi que des standards régionaux et internationaux sont mis en œuvre pour encadrer cette mission, en vue de protéger au mieux les citoyens.

Mais, force est de constater que les autorités locales (Préfets, Maires...) qui ont une responsabilité en matière de facilitation (avant, pendant et après) des opérations de maintien de l'ordre, sont le plus souvent absentes lors de la dispersion des manifestants ou de l'usage de la force et des armes à feu. Seules les forces de police font face à la situation pour la gérer au mieux, en minimisant les risques de violations des droits de l'homme et en procédant aux interpellations, fouilles, saisies et arrestations des citoyens engagés dans la manifestation.

À travers cet article, nous allons traiter du rôle des autorités locales avant, pendant et après les réunions ou manifestations.

Que pouvons-nous retenir du rôle des autorités locales avant les manifestations ?

Au Niger, les réunions ou manifestations sont réglementées par des textes législatifs et juridiques, renforcés par des standards régionaux et internationaux en matière de maintien de l'ordre dans le souci de préserver les droits de l'homme et de respecter les principes de l'état de droit et de la démocratie. C'est dans cet esprit que les autorités locales sont investies des pouvoirs de police administrative spéciale et générale, ce qui peut les amener à prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, jusqu'à avoir le pouvoir d'interdire ou d'autoriser les réunions.

Dans le cas où les manifestations sont interdites, les autorités locales doivent mettre ce temps à profit pour préparer les réponses aux préoccupations des organisateurs de la manifestation. Mieux, cette interdiction doit être motivée par sa nature à troubler l'ordre public et par le fait que les forces de l'ordre soient dans l'impossibilité d'y faire face.

Au cas où les réunions sont autorisées, les autorités locales doivent adopter des stratégies en vue de mieux les cadrer et mettre surtout en place un dispositif de renseignements. Ces mesures permettent surtout d'anticiper sur les risques possibles de troubles à l'ordre public, mais surtout de ne pas porter atteinte aux droits et libertés des citoyens.

Les autorités locales jouent également un rôle important pendant le déroulement des manifestations, conformément aux textes nationaux et aux standards régionaux et internationaux.

Pendant la manifestation les autorités locales doivent aussi mettre en place un mécanisme de négociation avec les manifestants, afin d'éviter de recourir à l'usage de la force.

Les autorités locales ont également un rôle important à jouer dans le cas où les manifestations sont violentes,

A ce stade, malgré les dispositions prises par le législateur pour marquer la présence physique des autorités locales au cours des manifestations, en application de l'article 4 du Décret n° 66-070/PRN du 10 avril 1966 déterminant les modalités d'application de l'article 97 du code pénal, qui dispose : « dans les cas d'attroupements prévus à l'article 97, le préfet ou le sous-préfet, le chef de poste administratif, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police ou tout autre officier de police judiciaire, doit être présent sur les lieux, en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommations. Ces sommations doivent être audibles et visibles.

Malgré cette disposition, on constate que seules les forces chargées de rétablir l'ordre public sont présentes sur le terrain. Ce qui ne garantit pas la protection des droits de l'homme des manifestants, lors des opérations.

Depuis des années, la Police Nationale du Niger, consciente et préoccupée par les défis qui se posent durant les opérations de maintien de l'ordre et les violations commises lors des manifestations, demande la formation

des autorités locales sur leur rôle et responsabilité lors des opérations de maintien de l'ordre.

Les opérations d'interpellation, suivies de fouilles, d'arrestations, de dispersion se font le plus souvent dans la brutalité avec l'usage excessif de la force et des armes à feu.

Quel rôle peuvent jouer les autorités locales après la tenue d'une réunion ?

Après chaque réunion, les lignes directrices recommandent aux agents chargés de l'application des lois, y compris les autorités locales, d'avoir un processus complet de débriefing. L'objectif est d'identifier à la fois les bonnes pratiques et les lacunes dans le but d'améliorer la gestion des réunions futures.

Il y va de la même dynamique après les manifestations, les autorités locales en relation avec les autres acteurs doivent procéder à une évaluation des opérations et dresser un rapport qui doit être partagé à tous les niveaux. Ceci a l'avantage d'assurer un contrôle et de situer les responsabilités en vue d'une quelconque réparation ou sanction objective.

Dans la pratique les points fondamentaux décrits, dans les lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique, ne sont pas suffisamment pris en compte par les agents chargés de l'application des lois, après les manifestations.

Les textes nationaux au Niger ne sont pas non plus harmonisés aux standards régionaux et internationaux en matière de maintien de l'ordre lors des manifestations. Ce qui explique la mauvaise compréhension des rôles que doivent jouer les autorités locales dans la gestion de ces manifestations, sur quand il s'agit de les gérer sur le terrain.

A notre avis les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique, doivent être largement vulgarisées au niveau de tous les acteurs chargés de la gestion du maintien de l'ordre. Le système de formations initiales, continues et spécialisées doit prendre en compte le module de formation de ces lignes directrices.



**Ibrahim Mairiga**

*Représentant National de L'institute Danois des Droits de l'Homme au Niger*

## 7. Relever les défis relatifs au recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique

La liberté de réunion est un droit fondamental reconnu au titre des droits civils et politiques et occupe une place importante dans les Constitutions étatiques. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples consacre cette liberté mais prévoit, dans le cadre de son exercice, des restrictions y afférentes pour les besoins de la sûreté nationale, de la sécurité, de la santé, de l'éthique, des droits et libertés d'autrui. L'ampleur de l'usage de la force pour le maintien de l'ordre lors des réunions et la manière de procéder sont toutefois devenues un problème majeur dans les diverses juridictions du continent.

Ces dernières années, divers pays ont connu d'importants remous occasionnés par une action massive de citoyens sous forme de protestation publique s'inscrivant dans le



cadre d'une agitation sociale ou de différentes activités politiques. Le constat est un bilan alarmant en termes de décès et blessures graves de manifestants causés par la police et d'autres organismes de sécurité de l'Etat. En 2011, au paroxysme du Printemps arabe en Afrique du Nord, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a relevé, que les gouvernements de la région ont réagi aux manifestations pacifiques par un recours à la force d'une ampleur inadmissible.<sup>6</sup> En 2016, la CADHP s'est prononcée contre la répression violente des manifestations publiques qui ont eu lieu au Gabon à l'annonce des résultats de l'élection présidentielle d'août.<sup>7</sup> La CADHP a noté aussi, durant cette même année, deux graves incidents en Ethiopie, qui ont fait près d'une centaine de morts, les 6 et 7 août, la police ayant usé de balles réelles et de matraques pour réprimer les manifestations.<sup>8</sup> Dans le sillage des élections d'août 2017 au Kenya, les informations reçues ont fait état d'un recours excessif à la force par les agents de sécurité, qui s'est traduit par 37 morts et de nombreux blessés chez les manifestants dont des enfants.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Communiqué de presse de la CADHP sur la situation des droits de l'homme en Afrique du Nord. Disponible sur le site <http://www.achpr.org/press/2011/02/d9/> consulté le 5 avril 2018

<sup>7</sup> Déclaration de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les troubles en République du Gabon. Disponible sur le site <http://www.achpr.org/news/2016/09/d232/> consulté le 5 avril 2018.

<sup>8</sup> Communiqué de presse de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la situation des droits de l'homme en République démocratique fédérale d'Ethiopie. Disponible sur le site <http://www.achpr.org/press/2016/09/d314/> consulté le 5 avril 2018.

<sup>9</sup> Kenya National Commission on Human Rights (2017). *Mirage at Dusk: A Human Rights Account of the 2017 General Elections*.

Il y a lieu de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les méthodes de maintien de l'ordre font que la plupart des manifestants sont, à la lumière de l'expérience vécue, automatiquement présumés criminels et se voient opposer dès lors une force meurtrière. Le problème majeur réside dans le fait que les effectifs déployés lors des réunions tendent à se munir le plus souvent d'armes à feu, ce qui fait de la force meurtrière leur premier moyen de riposte tactique et non un ultime recours. L'usage de munitions réelles contre des manifestants est un phénomène courant même dans les cas où ils ne constituent pas une menace imminente pour la vie d'autrui, menace qui justifierait l'usage d'armes à feu. Par ailleurs, l'usage d'armes à feu tend à ne pas être ciblé, ce qui expose tout le voisinage d'une manifestation et entraîne ainsi la perte de vies innocentes. Au Kenya, par exemple, un tel usage de la force par la police lors des manifestations qui ont suivi les élections d'août 2017 a causé la mort de deux enfants, à savoir Fred Omondi, âgé de sept ans, et Stephannie Moraa, de huit ans.

Le deuxième problème et l'approvisionnement insuffisant en armes de contrôle des mouvements de foule et l'usage à mauvais escient qui en est fait. Ces armes comprenant généralement les produits chimiques irritants (gaz lacrymogène), les canons à eau et les projectiles à énergie cinétique (balles de caoutchouc ou plastique) sont considérées comme des armes à létalité réduite dont un mauvais usage a néanmoins de graves conséquences sur la santé des manifestants, causant même parfois la mort. En Afrique du Sud, par exemple, un manifestant dénommé Andries Tatane a été abattu en avril 2011 de deux balles de caoutchouc à la poitrine tirées à bout portant par un agent de police.<sup>10</sup> Au Kenya, en janvier 2015, la police a lancé des bombes lacrymogènes sur des écoliers qui protestaient contre la confiscation illégale de leur terrain de jeu, provoquant une débandade qui a fait plusieurs blessés parmi eux, outre des complications respiratoires.<sup>11</sup> Ces exemples témoignent d'une grande méconnaissance des conséquences de telles armes sur le plan sanitaire ainsi que d'un manque de formation quant au bon usage qui doit en être fait. Même si elles sont utilisées à bon escient, les armes de contrôle des mouvements de foule ne sont généralement pas disponibles en quantité suffisante, d'où la nécessité d'un renfort de munitions réelles; il s'ensuit que, même si le recours à la force meurtrière n'est pas nécessaire, les agents se servent d'armes à feu tout simplement parce que c'est le seul moyen dont ils disposent.

Le troisième problème est que le personnel de sécurité use de la force dans un théâtre opérationnel caractérisé par un manque de transparence et une structure de commandement qui n'est pas clairement établie. Les organisateurs de manifestations ont souvent des difficultés à établir une plateforme de communication avec les responsables des opérations de sécurisation, une concertation qui s'avère pourtant essentielle pour éviter

tout conflit avec la police ou atténuer la tension par le dialogue, non par recours à la force. Les agents déployés sur le terrain des opérations ont tendance à ne pas porter



des insignes visibles d'identification, raison pour laquelle il est difficile de savoir contre qui porter plainte en cas d'usage excessif de la force et il en est de même pour les officiers supérieurs dirigeant l'opération.

Il existe un moyen essentiel de remédier à ces problèmes, qui est tout d'abord de recentrer dûment l'approche de la police pour l'amener, non à criminaliser la tenue de réunions, mais plutôt, à la faciliter désormais et à assurer la sécurité publique. On entend par là qu'il faudrait considérer l'usage de la force comme l'ultime solution après épuisement des voies alternatives comme le dialogue. Si le recours à la force s'impose, il doit être proportionné et cibler la menace sécuritaire et non, aveuglément, tous les manifestants, spectateurs et passants. Les armes à feu ne doivent être utilisées qu'en cas de menace grave pour la vie, que ne sauraient juguler des moyens à létalité réduite, d'où la nécessité d'étendre les options tactiques de maintien de l'ordre lors des réunions au déploiement de diverses armes de contrôle des mouvements de foule. L'usage des armes en question doit être assorti de tests préalables rigoureux pour en cerner les conséquences potentielles sur la santé et d'un programme de formation des agents qui s'en servent. Le recours à la force exige enfin un sérieux contrôle et une bonne dose de responsabilité comme suit : soumettre la police à un contrôle civil après toute opération et veiller à ce que le processus de déploiement soit transparent, permettant ainsi d'identifier précisément la structure de commandement, les agents chargés de l'opération et les moyens mis en œuvre par individu.

Ces mesures devraient être incorporées dans les lois et réglementations nationales pertinentes à diffuser largement ensuite. C'est à ce titre qu'il faut féliciter la CADHP pour avoir adopté les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions à sa 21<sup>ème</sup> Session extraordinaire en mars 2017. Cet instrument juridique non contraignant établi à la lumière des diverses expériences vécues sur le continent est censé renforcer dans une large mesure la liberté de réunion s'il bénéficie de l'adhésion des Etats membres qui veulent vraiment apporter un changement.

<sup>10</sup> International Network of Civil Liberties Organizations (2015). Lethal in Disguise: The Health Consequences of Crowd Control Weapons.

<sup>11</sup> Ibid



**M. Andrew Songa**

*Chargé de programme – Justice  
transformatrice  
Commission des droits de l'homme du  
Kenya*

## **8. Equipement de la Police et Maintien de l'ordre lors des réunions : quelle utilité ?**

La préservation de l'ordre public relève du domaine régalien de l'Etat afin de permettre l'exercice des libertés publiques. Le maintien de l'ordre constitue l'une des missions policières les plus connues des populations à travers la médiatisation dont elle fait l'objet. Aussi, le maintien de l'ordre qui s'exerce dans le cadre d'un rassemblement de personnes lié à l'expression d'une liberté a pour but de permettre l'expression des libertés publiques, individuelles ou collectives, tout en les régulant.



L'accomplissement de la mission de maintien de l'ordre requiert la mobilisation d'un certain nombre de moyens matériels. Les équipements utilisés dans ce cadre visent à garantir la réussite de la mission dans le respect des cadres légaux imposés, tout en préservant au mieux la sécurité des agents engagés et en restant soucieux du sort des citoyens momentanément en conflit avec les normes de l'ordre public.

Les Lignes directrices de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (les Lignes directrices) énoncent quelques principes sur le recours à la force, qui doit constituer une mesure exceptionnelle. En outre, lorsque le recours à la force est inévitable pour l'accomplissement des missions de police, les agents chargés de l'application des lois doivent réduire au minimum les dommages et les blessures, respecter et préserver les vies humaines, et s'assurer que les personnes blessées ou affectées soient prises en charge. Du reste, l'usage intentionnel de la force létale est interdit et c'est la raison pour laquelle le recours à la force et aux armes à feu par les agents chargés de l'application des lois doit faire objet d'une réglementation dans la législation nationale qui soit conforme aux principes et standards régionaux et internationaux des droits de l'homme.

En ce qui concerne les moyens requis pour assurer une approche fondée sur les droits en matière de recours à la force et aux armes à feu, on peut retenir d'une part la responsabilité des Etats qui doivent fournir aux unités chargés de maintien de l'ordre les équipements appropriés afin d'éviter au maximum le recours à des moyens susceptibles de donner la mort ou des blessures graves. Dans ce sens, le matériel de protection individuel et à usage collectif conforme et adapté doit apporter une certaine résistibilité aux forces de police, et il appartient aux Etats d'équiper convenablement ces forces. D'autre part, on peut s'interroger sur la formation optimum afin de protéger les droits des citoyens. Il ressort à cet effet également qu'il est du devoir des Etats d'assurer une formation de qualité aux agents chargés du maintien de l'ordre quant à l'utilisation du matériel mis à leur disposition, surtout en ce qui concerne les armes à feu et les grenades. La formation devrait insister sur la présentation du matériel, le conditionnement, le mode d'usage ainsi que les dommages que ceux-ci pourraient causer sur la population si les procédures d'usage ne sont pas respectées. A ce titre, la formation pourrait intégrer les dimensions suivantes : la psychologie de la foule ; les procédés de techniques du maintien de l'ordre ; la désescalade ainsi que les principes de gradation. Elle devra faire une large part aux principes régissant le recours à la force notamment la légalité, la proportionnalité, la nécessité du recours à la force.

En Afrique de l'Ouest et particulièrement au Burkina Faso, on peut observer que l'intervention des forces de police est encadrée par des textes législatifs et réglementaires. A ce titre, on peut évoquer par exemple la loi 032 de 2003 relative à la Sécurité Intérieure et le décret 2005-025 du 31 janvier 2005, portant organisation du maintien de l'ordre au Burkina Faso. Pour ce faire, la Police nationale dans le domaine du maintien de l'ordre utilise du matériel conventionnel. Ces équipements, composés de matériel de protection individuel (casque muni de visière, gilet pare coups ou « Robot cop », jambières, coquille, gants, masque à gaz, etc.) et à usage collectif (bouclier, grenades et munitions, fusils et lanceurs, etc.) sont pour le moins adéquats. Cependant, à l'épreuve de certaines manifestations surtout violentes, ce matériel présente des limites et des insuffisances, ce qui peut expliquer parfois certaines dérives observées et qualifiées d'abus ou de bavures policières. En effet, lorsque ces équipements présentent des insuffisances pour protéger suffisamment les agents contre les jets de pierre, de lance pierre, c'est en ce moment que les erreurs surviennent souvent de façon instinctives pour préserver leur vie. Nous voulons souligner ici l'importance de l'équipement adéquat qui permettrait à la police de bien encadrer la foule en toute efficacité et efficience. D'une part, cela bénéficie aux hommes parce que bien protégés, bien préparés psychologiquement et formés, ceux-ci sont confiants et affichent une sérénité pour l'exécution de leur mission, ce qui prévient les abus. D'autre part cela protège les manifestants car moins d'atteinte à leur intégrité physique (blessures), ce qui facilite la liberté d'expression. Ce sont



des points positifs qui situent sur le niveau de la démocratie, notamment la gouvernance et l'Etat de droit.



Les Etats ont un rôle important dans la protection des droits humains dans le cadre des missions de maintien d'ordre. Pour ce faire, ils doivent veiller d'une part sur l'équipement des forces de police engagées dans ce domaine en étant très rigoureux sur la conformité et la qualité du matériel commandé. En outre, ils devraient disposer de textes spécifiques sur les équipements de maintien de l'ordre dans le sens d'encadrer son utilisation en fonction des situations. D'autre part, il convient pour eux de s'assurer que les agents chargés de l'application des lois reçoivent une formation adaptée.



**Commissaire Principal de Police  
Edmond TAPSOBA**

*Commandant des Compagnies  
Républicaines de Sécurité/Burkina Faso*

## 9. Nouvelles du Secrétariat de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Cher(e)s lectrices, lecteurs,

Depuis la publication, en novembre 2017, de la Lettre d'information N°10 Police et Droits de l'homme en Afrique, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission) a poursuivi ses efforts de promotion d'une police respectueuse des droits humains en Afrique.

La première information à noter est que **l'Honorable Commissaire Maria Teresa Manuela** est la nouvelle Rapporteuse spéciale sur les Prisons, les Conditions de détention et l'Action policière en Afrique. Elle a été nommée Rapporteuse spéciale lors de la 61<sup>ème</sup> Session ordinaire de la Commission (tenue du 1<sup>er</sup> au 15 novembre 2017), au terme du mandat de l'ancien Rapporteur spécial, l'Honorable Commissaire Med S. K Kaggwa. La Commissaire Maria Theresa Manuela compte plus de 27 années d'expérience juridique et est originaire d'Angola.

L'ancien Rapporteur spécial, le Commissaire Med S.K. Kaggwa, a, dans son dernier rapport d'activités d'intersession, présenté un rapport de fin de mandat avec des recommandations pertinentes sur l'action policière. Il a notamment recommandé la réintroduction du Projet de Principes sur la Dépénalisation et la Déclassification des Délits mineurs en Afrique, l'examen, pour adoption, de la fiche de Contrôle pour l'Évaluation du respect des Droits de l'homme par la Police en Afrique et a souligné l'importance de la création effective d'une Base de Données sur l'Action policière et les Droits de l'homme. Le rapport complet peut être consulté en ligne<sup>12</sup>.

Au cours de sa 61<sup>ème</sup> Session ordinaire, la Commission a réexaminé et adopté les Principes sur la Dépénalisation et la Déclassification des Délits mineurs en Afrique. Cet instrument est notamment utile pour l'action policière, car il fournit aux États parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples un cadre normatif permettant de réexaminer et d'amender les lois criminalisant les infractions mineures, afin de garantir la jouissance équitable, par tous, des droits conférés par la Charte africaine. Les Principes seront lancés lors de la 63<sup>ème</sup> Session ordinaire de la Commission. Les Lignes directrices de la Commission pour Lutter contre les Violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique, publiées lors de la 61<sup>ème</sup> Session ordinaire de la Commission, contiennent également des directives pertinentes à l'intention de la Police.<sup>13</sup>

Dans le cadre des initiatives visant à soutenir la mise en œuvre des Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre lors des réunions), un manuel de formation en la matière a été élaboré sous l'égide de l'ancienne Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme, l'Honorable Juge Reine-Alapini Gansou. Le document est disponible en ligne.<sup>14</sup>

En ce qui concerne ses activités de suivi, la Commission a publié les communiqués de presse ci-dessous, qui soulèvent des inquiétudes quant aux allégations de violations des droits de l'homme impliquant des faits d'inconduite policière et formulent des recommandations en même temps :

- Déclaration à la presse de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la situation des droits de l'homme au Kenya ;<sup>15</sup>
- Communiqué de presse sur la situation des droits de l'homme au Cameroun ;<sup>16</sup>
- Communiqué de presse sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo.<sup>17</sup>

Soyez assurés que la prochaine Lettre d'information vous apportera de plus amples informations.

<sup>12</sup> [http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng\\_comm\\_kaggwa\\_prisons\\_cond\\_of\\_detention\\_policing\\_61os.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng_comm_kaggwa_prisons_cond_of_detention_policing_61os.pdf)

<sup>13</sup> [http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr\\_eng\\_guidelines\\_on\\_combating\\_sexual\\_violence\\_and\\_its\\_consequences.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr_eng_guidelines_on_combating_sexual_violence_and_its_consequences.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/02/d387/>

<sup>16</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d384/>

<sup>17</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d383/>

**Mme Aminata Jawara Manga**

*Juriste à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et  
des Peuples*

**CONTACTS :**

Commission africaine des droits de l'homme et des  
peuples:

Aminata Jawara Manga,  
[mangaa@africa-union.org](mailto:mangaa@africa-union.org)

Institut danois des droits de l'homme:

Christelle Zafiryadis  
[chza@humanrights.dk](mailto:chza@humanrights.dk)

Forum africain pour le contrôle civil de l'activité policière:

Sean Tait  
[sean@apcof.org.za](mailto:sean@apcof.org.za)

# POLICIA E DIREITOS HUMANOS EM ÁFRICA

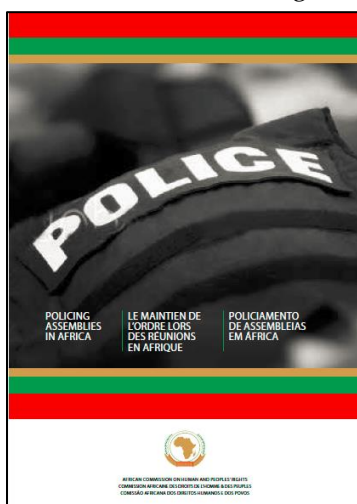
## 1. Apresentação do Boletim Nº 11 sobre Polícia e Direitos Humanos em África

Prezados leitores, sinto-me honrada por proceder, na minha qualidade de Relatora Especial para as Prisões, Condições de Detenção e Policiamento em África (a Relatora Especial), à apresentação da 11ª edição do Boletim dedicada à Polícia e Direitos Humanos em África (o Boletim).

Gostaria de felicitar o antigo Relator Especial, Comissário Med S.K. Kagawa, por todas as iniciativas e trabalho árduo que levou a cabo para promover o respeito pelos direitos humanos a nível da polícia, em particular por ter assegurado a publicação regular do Boletim, meio importante de sensibilização para o tópico em epígrafe.

É minha intenção continuar na mesma linha de trabalho, manter as parcerias e consolidar os esforços feitos até ao momento.

Como é do vosso conhecimento, em 2017 a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Comissão) adoptou as Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África (as Directrizes). Trata-se de um instrumento de referência que tem como objectivo resolver problemas relacionados com o usufruto do direito de liberdade de reunião e direitos afins, garantidos na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Carta). Agora que as Directrizes foram adoptadas, o que se afigura mais importante é a sua publicitação para a aplicação pelos Estados, em conformidade com o artigo 1 da Carta.



As Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei têm, em última instância, o dever de indirectamente integrar as Directrizes no trabalho que realizam diariamente. Há, porém, outras entidades com um importante papel a desempenhar na aplicação desse instrumento, a ter em conta. A presente edição do Boletim propõe-se discutir o

papel das principais entidades na aplicação das Directrizes, realçar os desafios que surgem no âmbito dessa aplicação, e fazer as correspectivas recomendações.

Nesta edição, a Sra. Louise Edwards, Gestora de Programas do Fórum Africano para a Fiscalização Civil de Actividades Policiais (APCOF), discute num artigo a parte seis (6) das Directrizes, relacionada com as medidas de aplicação. O artigo realça o papel de cada uma das principais entidades estatais na aplicação das Directrizes.

O Dr. Thomas Probert, do Instituto de Direito Internacional e Comparado em África (Universidade de Pretória), fornece uma panorâmica dos desafios práticos enfrentados por agentes da polícia, o que pode comprometer o respeito desses agentes por normas internacionais e regionais. O estudo baseia-se num estudo realizado pelo autor. Dada a importância dos pontos de vista dos agentes da polícia no contexto do presente debate, o Comissário Ibrahim Toudou, Comandante do Grupo de Companhias de Segurança do Níger, discute as lacunas existentes entre o Quadro Legal Nacional e as Directrizes, realçando a necessidade de uma harmonização com base na experiência por ele adquirida no Níger.

A Sra. Monique Alexis, consultora e perita em questões policiais e de direitos humanos, partilha connosco as principais conclusões de um resumo por ela elaborado sobre o quadro legal do policiamento de locais de reunião em certos países francófonos da África Ocidental no contexto das Directrizes.

As responsabilidades das autoridades pelo policiamento de locais de reunião são realçadas num artigo do Sr. Ibrahim Mairiga, Representante Nacional do Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos no Níger.

A presente edição do Boletim inclui ainda um contributo do Sr. Andrew Songa, Gestor de Programas – Justiça Transformativa, presentemente ao serviço da Comissão Queniana dos Direitos Humanos. O artigo trata da questão do uso desproporcional de força durante reuniões, sublinhando a importância dos recursos postos à disposição da polícia.

Um artigo do Sr. Edmond Tapsoba, Comandante das Companhias de Segurança Republicanas do Burkina Faso, lança luz sobre a relevância do equipamento usado pela polícia com vista a controlar locais de reunião.

Por fim, a Sra. Aminata Jawara Manga, jurista ao serviço do Secretariado, recorrendo a edições anteriores do Boletim, procede a uma atualização de assuntos de relevo para as iniciativas da Comissão no âmbito do policiamento.

Aproveito a oportunidade para agradecer a todos os parceiros que apoiam a produção e publicação do Boletim, e espero que a parceria continue e venha a ser reforçada no intuito de uma melhor sensibilidade para questões

relacionadas com o policiamento e os direitos humanos em África.

Desfrutem da leitura da presente edição do Boletim que trata da polícia e direitos humanos em África!



***Ilustre Comissária Maria Teresa  
Manuela***

*Relatora Especial para as Prisões,  
Condições de Detenção e Policiamento em  
África*

## **2. Compreendendo o Papel das Principais Entidades na Aplicação das Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião**

### ***Introdução***

As Directrizes da Comissão Africana para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África (as Directrizes) são uma importante contribuição normativa para a promoção do cumprimento dos direitos humanos numa área de actividade policial muitas vezes confrontada com desafios. Como interpretação autorizada do direito de liberdade de reunião estipulado na Carta Africana, as Directrizes oferecem pormenores específicos sobre as medidas que os Estados partes devem tomar com vista a garantir que o direito de reunião seja respeitado, protegido e promovido pela polícia quando leva a cabo operações de controlo de locais de reunião.

O trabalho da Comissão constitui um passo crucial. Todavia, continua a ser apenas o primeiro passo no contexto de um esforço continental que visa promover o controlo de locais de reunião em observância de direitos estabelecidos. Muito mais complexa é a aplicação prática das Directrizes a nível nacional. Consciente desse desafio, a Comissão incluiu na Parte 6 um plano para ser aplicado a nível nacional, e neste apela-se a que sejam envidados esforços no sentido de explicar e operacionalizar as Directrizes em contextos nacionais. Em reconhecimento da gama de entidades que podem influenciar a forma como os locais de reunião são viabilizados e policiados, a Parte 6 fornece ainda uma ampla cobertura quanto às partes responsáveis pela aplicação das Directrizes.

### ***Sensibilização***

Um precursor necessário à aplicação eficaz das Directrizes por Estados partes é o conhecimento das suas provisões por todos os interessados. Nesta conformidade, a Comissão encoraja os Estados partes a promoverem a ampla disseminação junto de todos os interessados. Isto implica que embora as agências responsáveis pela aplicação da lei desempenhem função central na viabilização de locais de reunião, o papel e as funções desempenhados por outras entidades podem ter uma influência igualmente significativa no que se refere à forma como os locais de reunião são geridos e os direitos

respeitados. Nesta conformidade, a Comissão apela especificamente aos Estados partes a sensibilizarem um conjunto de entidades-chave, para além das agências responsáveis pela aplicação da lei, incluindo as que possuem (a) poderes para a tomada de decisões, como por exemplo autoridades locais; (b) mandatos de fiscalização, incluindo instituições nacionais de direitos humanos e autoridades independentes de fiscalização civil da polícia; e (c) meios para influenciar o discurso público sobre a intersecção dos vectores policiamento, direitos humanos e locais de reunião, designadamente a sociedade civil e a comunicação social. Embora a responsabilidade pela área da sensibilização recaia sobre os Estados partes, iniciativas como o APCOF na África do Sul, visando a convocação de sessões de diálogo sobre as Directrizes entre entidades estatais e não estatais, constituem um exemplo do papel crucial que todas as partes, incluindo a sociedade civil, podem desempenhar com vista a promover a sensibilização.

### ***Operacionalização***

Um importante ponto de partida no âmbito da operacionalização das Directrizes é a própria Comissão Africana. A Comissão desempenha o papel de fiscalizador regional da aplicação das Directrizes por intermédio dos seus mandatos de promoção e protecção, especialmente por via da apresentação de relatórios, tal como enunciado no artigo 62 da Carta Africana. Estas funções permitem que a Comissão identifique desafios, faça recomendações e garanta o acompanhamento de questões. Por seu turno, os Estados partes da Carta Africana são encorajados a prestar informações sobre o cumprimento dos direitos, deveres e liberdades consagrados na Carta, com referência a documentos interpretativos tais como as Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião. As instituições nacionais de direitos humanos e as organizações da sociedade civil com estatuto de observadoras são do mesmo modo encorajadas a abordar a Comissão em questões de aplicação do legislado.

Num contexto interno, os parlamentos nacionais desempenham papel fundamental na aplicação das Directrizes. Os Estados partes da Carta Africana acordaram, no artigo 1, em adoptar medidas legislativas e outras com vista a dar efeito aos direitos, deveres e liberdades consagrados na Carta. Com referência específica a esta obrigação vinculativa da Carta, a Directriz 25.1 encoraja os Estados partes a adoptar legislação, ou a rever legislação existente, com vista a garantir a compatibilidade entre quadros legais nacionais de policiamento de locais de reunião e as disposições das Directrizes. As leis que sejam incompatíveis com as Directrizes devem ser revogadas ou alteradas. Não é por demais reiterar a importância da arquitectura legal do policiamento de locais de reunião. Trata-se do ponto de referência para a elaboração de regulamentos, procedimentos operacionais, realização de sessões de treino e de cursos de formação táctica, e o quadro no contexto do qual a conduta da polícia pode ser avaliada e abordada por entidades responsáveis.

A formação eficaz de entidades responsáveis pela aplicação da lei é crucial para a aplicação bem-sucedida das Directrizes a nível nacional. A Directriz 27 encoraja as agências responsáveis pela aplicação da lei a garantir que todas as entidades, independentemente das unidades a que pertencem, recebem formação inicial e contínua sobre policiamento de locais de reunião, e que seja ministrada formação de nível avançado a unidades especificamente criadas para esse efeito. A Directriz 7.2 enuncia uma lista abrangente de módulos que devem ser cobertos nessa formação, e que incluem normas de direitos humanos, compreensão do comportamento de participantes, minimização de conflitos, táticas para inverter a escalada de situações concretas, uso legal de força, segurança e protecção de grupos vulneráveis, e princípios relativos à prestação de contas.

Com vista a encorajar a formação, em 2017 publicou-se, sob os auspícios da antiga Relatora Especial para os Defensores dos Direitos Humanos, Meritíssima Juíza Reine-Alapini Gansou, um Manual de Formação baseado nas Directrizes. Em 2017, teve lugar um curso de formação-piloto a cargo da Comissão, parceiros seus e oficiais de alta patente da Plataforma da África Ocidental para os Direitos Humanos e Policiamento (POLI.DH), assim como Estados membros da Organização para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Oriental (EAPCCO).

Em 2018, o APCOF foi convidado pelo Serviço Policial do Malawi a realizar um curso de formação, versando as Directrizes e destinado a todas as esquadras da polícia do país, numa altura em que têm início os preparativos para as eleições tripartidas de Maio de 2019.

Para além da formação, os serviços policiais africanos são ainda encorajados a alinhar os seus procedimentos operacionais relacionados com o policiamento da ordem pública às disposições das Directrizes. Uma vez mais, a EAPCCO esteve na dianteira deste processo, através da adopção recente de um modelo padrão de procedimentos operacionais relativos à gestão da ordem pública em conformidade com as Directrizes.

### **Conclusão**

A decisão da Comissão em adoptar as Directrizes foi em resposta à crescente e contínua preocupação relacionada com práticas de policiamento que limitam ou violam de várias formas o direito de reunião. As Directrizes reforçam a importância das respostas policiais a reuniões, respostas essas assentes em princípios centrais de direitos humanos e que visam garantir que tais reuniões sejam viabilizadas pela polícia. A aplicação das Directrizes por todos os Estados partes é, por conseguinte, crucial para se assegurar a concretização prática da visão da Comissão quanto ao controlo de reuniões, e garantir o direito de todos a reuniões pacíficas a nível do nosso continente.



**Sra. Louise Edwards,**  
*Gestora de Programas do APCOF*

### **3. Aplicação das Directrizes da Comissão Africana para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África: Desafios práticos**

Ao adoptar, nos princípios de 2017, as Directrizes da Comissão Africana para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África, a Comissão Africana interveio no devido momento, abordando um desafio continental (e global)<sup>18</sup>. Ocorrem reuniões, as quais são deficientemente controladas pela polícia, com maior frequência em África: assumindo a forma de comícios, greves e protestos contra a prestação de serviços.



Ao proceder à apresentação das suas Directrizes, a Comissão está claramente consciente do desafio que a aplicação representa: os documentos de direitos humanos cuidadosamente elaborados tornar-se-ão ineficazes sempre que parem no ar, sem estruturas que permitam orientar a prática no terreno. Num esforço visando o preenchimento dessa lacuna, criou-se também um manual de formação compacto para sensibilizar as entidades responsáveis pela aplicação da lei, com o benefício do mesmo processo consultivo.<sup>19</sup>

As Directrizes e o manual de formação adoptam uma abordagem bastante prática em relação ao policiamento de reuniões, discutindo o que necessita de ocorrer antes, durante e depois de uma reunião. A tomada de medidas de precaução – fazendo preparativos antes de uma operação com vista a minimizar as ingerências nos direitos de cada um – e de responsabilização – pausando após uma operação para reflectir e se necessário investigar quaisquer abusos – constitui uma parte fundamental do policiamento assente no cumprimento dos direitos humanos.

<sup>18</sup> A nível global, as discussões relacionadas com esta matéria junto do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas moldaram-se no relatório conjunto de 2016 sobre o controlo apropriado de reuniões. O relatório foi apresentado pelo Relator Especial para a liberdade de reunião pacífica, Maina Kiai, e pelo Relator

Especial para as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias, Christof Heyns [A/HRC/31/66].

<sup>19</sup> Ver [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

### **Antes da reunião**

A falta de notificação prévia não deve fazer com que uma reunião passe a ser ilegal. Todavia, se a polícia estiver na posse de pormenores práticos e envolver-se em discussões construtivas com os organizadores, na maior parte das circunstâncias tal ajudará a polícia a preparar-se eficazmente. As Diretrizes fazem notar que essa prática ‘criará esperança e confiança no policiamento de reuniões, ajudará a avaliar riscos e a elaborar planos de contingência, e a impedir a escalada de tensão e violência.’<sup>20</sup> Porém, ao proceder dessa forma, a polícia deve por vezes considerar pressões políticas significativas com vista a um comportamento diferente em relação a determinado tipo de reuniões.

Em termos imediatos, a polícia necessitará de desdobrar um número adequado de agentes num local de reunião. Em muitos casos, quando as reuniões são impossíveis de controlar, é pelo menos em parte devido ao número insuficiente de agentes destacados no local, os quais de sentiram ameaçados. À parte o constrangimento óbvio em matéria de recursos, o desdobramento da polícia deverá ser sempre planeado de uma maneira sensível dado que a presença excessiva de agentes em ruas pode conduzir a uma escalada de tensões ou dissuadir a participação.

Para além do mais, deve-se tomar em conta que embora as Diretrizes sublinhem este tipo de preparativos a fazer antecipadamente, elas defendem que a polícia deve estar pronta a responder de forma apropriada a reuniões “espontâneas” em relação às quais disponha de aviso prévio relativamente tardio.

### **Durante a reunião**

Os agentes da polícia devem estar devidamente equipados. As Diretrizes são claras quando referem que isso inclui ‘uma gama de equipamento apropriado de protecção de pessoal e de armas apropriadas menos letais com vista a reduzir a dependência em relação a métodos capazes de causar morte ou ferimentos graves.’<sup>21</sup> Por outras palavras, o envio de agentes da polícia para um local, armados apenas de bastões e de armas de serviço, terá provavelmente um mau desfecho. Reconhecendo a necessidade da polícia ser protegida de forma adequada, também encoraja um maior envolvimento das forças que a integram.

Mas a polícia enfrenta uma série de desafios no que se refere à escalada de tensões, quer em ruas, quer a nível superior. Infelizmente, em muitos países predomina a percepção de que uma reunião não atinge os seus objectivos (incluindo o propósito de ser mencionada nos noticiários da noite) caso não ocorra determinado tipo de conflagração violenta com a polícia. Entretanto, a polícia por vezes está sujeita a significativa pressão política para que garanta que mesmo as reuniões pacíficas não sejam

autorizadas a prosseguir, caso transmitam determinadas mensagens.

É neste contexto que as Diretrizes fornecem um princípio orientador vital de que ‘o papel principal dos agentes responsáveis pela manutenção da lei no policiamento de reuniões é o de garantir a segurança do público e a salvaguarda dos direitos humanos de todas as pessoas.’<sup>22</sup>

### **Depois da reunião**

Os profissionais da área dos direitos humanos muitas vezes dão ênfase ao conceito de responsabilização, e com boas razões. Em diferentes resoluções e documentos adoptados ao longo dos anos, a Comissão Africana tem vindo a encorajar os Estados a estabelecerem mecanismos de fiscalização da polícia e a seguirem a via da responsabilização no que se refere a violações específicas. Todavia, afigura-se importante sublinhar, tal como as Diretrizes e o manual de formação o fazem, que o processo de revisão de uma operação de policiamento deve ser uma actividade de rotina e não apenas algo que ocorre quando se regista um confronto de grandes proporções. Esta institucionalização de operações (que devem ser explicadas) e da tomada de decisões constituiu componente essencial de um serviço de polícia profissional.

### **Mudando a Atitude e o Comportamento da Polícia**

Tal como acima referido, a adopção das Diretrizes foi acompanhada da criação de um recurso específico de formação policial, que pode ser agora usado quer pelas próprias organizações policiais, quer por organizações da sociedade civil do continente que trabalham com a polícia, como ponto de partida prático para formação e capacitação específicas com vista a sensibilizar os agentes quanto a normas continentais de controlo de reuniões.

A própria existência dessa ferramenta de formação específica irá provavelmente constituir um passo significativo em frente no que se refere ao policiamento de reuniões, grande parte do qual é presentemente levado a cabo por agentes que não beneficiaram de orientação especializada. Além do mais, as discussões e o intercâmbio com a polícia podem servir de fóruns vitais para a discussão de melhorias progressivas e, potencialmente, para se alcançar uma significativa mudança de atitude.



**Dr. Thomas Probert**

*Leitor Extraordinário, Instituto para o Direito Internacional e Comparado em África (Universidade de Pretória)*

<sup>20</sup> Diretrizes para o Policiamento de Locais de Reunião em África §11.1

<sup>21</sup> Diretrizes para o Policiamento de Locais de Reunião em África §21.3.1

<sup>22</sup> Diretrizes para o Policiamento de Locais de Reunião em África §3.1

#### 4. Observações sobre as Directrizes da CADHP comparadas com o direito positivo nigerino em matéria de manutenção e restauração da ordem pública

As directrizes da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em matéria de Policiamento de assembleias por agentes de aplicação da lei em África (as Directrizes) destinam-se a orientar os Estados na implementação das suas obrigações contidas na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Carta), neste caso, a sua obrigação decorrente do direito de se reunir livremente com outros, como reconhecido no Artigo 11.º da Carta.

As directrizes fazem parte dos instrumentos jurídicos não vinculativos a partir dos quais os Estados-Membros se inspiram no contexto da melhoria da prática da aplicação da lei. Isto implica que os Estados se esforçam para adaptar a sua legislação interna nesta área às suas disposições.



Com relação à legislação nigerina, podemos apontar algumas discrepâncias com as Directrizes em matéria do Policiamento de Assembleias por Agentes de Aplicação da Lei em África. Essas diferenças constituem obstáculos à sua implementação no Níger e pertencem a várias categorias, a partir das quais podemos destacar os seguintes pontos:

- A terminologia jurídica usada durante a elaboração das directrizes não reflecte o significado jurídico da legislação nigerina. Por exemplo, falamos de “reuniões” para falar de manifestações. Estes termos têm um significado jurídico diferente na legislação nigerina. As reuniões não estão sujeitas a declaração prévia, como as manifestações. No entanto, as reuniões privadas devem ser diferenciadas das reuniões públicas. Qualquer reunião privada deve ter os seguintes três (3) critérios cumulativos: (1) ser organizada num local fechado; (2) os participantes devem receber um convite pessoal, individual e nominativo; (3) os convites devem estar sujeitos a um rigoroso controlo de acesso. Todas as outras reuniões são consideradas públicas desde que uma das três condições acima mencionada não seja cumprida.
- O artigo 32.º da Constituição nigerina de 25 de Novembro de 2010 afirma que “o Estado reconhece e garante a liberdade de ir e vir, a liberdade de associação, reunião, procissão e manifestação, nas condições definidas pelas leis”. A liberdade de reunião e manifestação é reconhecida e garantida, mas não está sujeita ao mesmo regime jurídico.
- Quanto ao conteúdo, o Artigo 2.º da Lei n.º 2004-45, de 8 de Junho de 2004, que rege as manifestações na via pública, declara que “estão sujeitos à obrigação de

uma declaração preliminar, qualquer procissão, desfile e reunião de pessoas, e de um modo geral, qualquer manifestação na via pública, excepto para saídas de acordo com os costumes locais ou agrupamento e procissões organizados durante as campanhas eleitorais, que são regidos pelo código eleitoral”.

- O artigo 3.º da mesma lei estabelece que “a declaração será feita na prefeitura do município em cujo território a manifestação ocorrerá, pelo menos cinco (5) dias corridos e não mais do que quinze (15) dias, antes da data da manifestação”. O artigo 5.º declara que “se a manifestação é susceptível de perturbar a ordem pública, a autoridade investida de poderes policiais deve proibi-la por meio de uma ordem fundamentada”.
- Da mesma forma, o artigo 97.º do Código Penal do Níger proíbe qualquer reunião armada e multidão não armada que possa perturbar a tranquilidade pública nas vias públicas. O n.º 3 do mesmo artigo dispõe que “... os representantes da força pública chamados a dispersar uma multidão ou garantir a execução da lei, de um julgamento ou mandado de justiça, podem usar a força se houver violência ou agressão contra eles, ou se eles não puderem defender, de outra maneira, a zona que ocupam ou os postos que lhes foram confiados”.

A explicação desses artigos nos ajudará a perceber melhor as directrizes.

No que diz respeito à falta de declaração prévia, a participação numa manifestação proibida e uma declaração intencionalmente incompleta para enganar as autoridades competentes são puníveis por lei.

No Níger, um evento que não tenha sido declarado anteriormente constitui uma ofensa; na prática dois (2) casos ocorrem:

- 1.º caso: os manifestantes convocam uma reunião através de um comunicado de imprensa, sem declaração prévia, as autoridades instruem a polícia a ocupar as instalações para evitar qualquer reagrupamento e se os manifestantes persistirem, procede-se à sua detenção.
- 2.º caso: quando os manifestantes que não procederam a esta declaração prévia ocuparam mesmo assim a via pública, a polícia é instruída a colocar um dispositivo para interromper a progressão dos manifestantes. Quando persistem em cantar slogans hostis e lançar projecteis, a dispersão pela força é ordenada pelos textos.

Acabamos de notar as discrepâncias nos artigos citados e comentados à luz das disposições das directrizes abaixo:

- O número 1 do artigo 9 das Directrizes declara que a ausência de aviso prévio de uma assembleia não implica a ilegalidade dessa assembleia e não deve constituir a única justificação por uma decisão tomada pelos agentes de aplicação da lei no sentido de dispersar a assembleia;

- O parágrafo 2 do número 1 do artigo 21 declara que acções isoladas de violência não transformam uma assembleia numa assembleia não-pacífica no seu todo;

Tendo em vista as disposições das directrizes, parece que devem ser feitos esforços para melhorar os textos nacionais, a fim de facilitar sua aplicação, obviamente de acordo com as realidades de cada país, por exemplo, no Níger. Levando em conta o fato de que o artigo 11 da Carta, embora reconhecendo o direito de se reunir, declara que “Este direito exerce-se sob a única reserva das restrições necessárias estabelecidas pelas leis e regulamentos, nomeadamente no interesse da segurança nacional, da segurança de outrem, da saúde, da moral ou dos direitos e liberdades das pessoas”. As directrizes são padrões regionais aos quais os países africanos devem se referir. Portanto, seu conteúdo deve reflectir todos os regimes jurídicos africanos, a fim de facilitar a sua integração.



### *Superintendente da polícia*

**Ibrahim Toudou DAOUA**

*Comandante do grupo de companhias  
nigerinas de segurança*

## **5. Comentários à legislação sobre ordem pública do Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali e Níger no âmbito das Directrizes para o policiamento de locais de reunião em África**

As Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei em África (as Directrizes), adoptadas pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) em Março de 2017, não são prescritivas, mas antes recomendações com vista a fazer com que os serviços policiais de países africanos passem a policiar locais de reunião em observância dos direitos humanos.

Em Setembro e Outubro de 2017 realizaram-se dos seminários sobre um manual de formação baseado nas Directrizes. O evento teve como objectivo a promoção das Directrizes no seio de oficiais de alta patente das corporações policiais da África Oriental e Ocidental, responsáveis por unidades judiciais e de controlo da ordem pública. As conversas e discussões mantidas durante os dois seminários revelaram a existência de lacunas na legislação nacional sobre ordem pública, facto que constitui um desafio para agentes que têm a seu cargo a aplicação da lei, designadamente no que se refere às Directrizes, cuja aplicação muitas vezes exige alterações às leis nacionais.

Por conseguinte, o Fórum Africano para a Fiscalização Civil de Actividades Policiais (APCOF) sugeriu que se procedesse a uma revisão no intuito de se examinar a legislação sobre ordem pública dos vários países da África Ocidental representados no seminário que teve lugar em Ouagadougou, Burkina Faso, em Outubro de 2017: Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali e Níger, todos eles antigos territórios coloniais franceses com um “património jurídico”. A revisão considerou até que ponto os textos

nacionais correspondem aos princípios enunciados nas Directrizes e “favorecem a presunção do exercício do direito de livre reunião com outrem.”

A revisão pormenorizada da legislação sobre ordem pública dos quatro países deu azo às seguintes observações relacionadas com normas regionais e internacionais de direitos humanos:

A análise da legislação dos quatro países referente à ordem pública mostra uma abordagem subjacente que é comum, baseada no princípio de que o controlo da ordem pública lida antes de mais com a prevenção de problemas e desordens, e a reposição da ordem. Essa legislação começa por seguir os textos sobre controlo de “ajuntamentos”, com ou sem armas, e que foram elaborados e adoptados no período colonial ou no contexto de regimes de partido único a seguir à independência. Nesses textos, os ajuntamentos são vistos como reuniões espontâneas em espaços públicos, propensos a perturbar a paz e a segurança pública e que devem, portanto, ser dispersos tão cedo quanto possível, quer por meio da força, quer com recurso a armas de fogo.

Isso explica o requisito constante de leis e decretos posteriormente adoptados sobre o controlo da ordem pública de que os organizadores deverão notificar as autoridades antes da organização de reuniões ou manifestações, com vista a prestar informações pertinentes relacionadas com a planeada reunião. O objectivo é evitar qualquer reunião espontânea que possa perturbar a paz ou segurança públicas. A prévia notificação permite às autoridades criarem uma estratégia de prevenção de desordens durante uma reunião. Se a prévia notificação não for respeitada, a reunião será proibida e vista como tendo a probabilidade de perturbar a paz e a ordem pública, o que levará a que sejam dadas ordens de dispersão, de buscas e detenções e, por fim, de sanções contra os participantes.

Quase nenhuma da legislação nacional específica adoptada antes de 1990, analisada no âmbito da revisão, expressa preocupação quanto à protecção do exercício da liberdade de reunião ou dos direitos dos participantes, embora tais direitos e liberdades estejam consagrados nas constituições dos quatro países em referência e, por conseguinte, garantidos pelos Estados. O único texto que estipula uma abordagem menos restritiva é a Carta dos partidos políticos do Mali (adoptada em 2005), que tem como objectivo garantir que os partidos políticos sejam capazes de levar a cabo as suas actividades no contexto da nova democracia pluripartidária, não sendo, por consequência, necessário aviso prévio para se realizar uma reunião. Todavia, os organizadores devem informar as autoridades.

A presente abordagem da legislação nacional em vigor nos quatro países em referência não favorece a presunção do exercício do direito de livre reunião com outras partes. Está ainda longe de ser uma abordagem de policiamento de locais de reunião, assente em direitos humanos.

A actual legislação sobre ordem pública dos quatro países abrangidos pela revisão mostra que as Directrizes da CADHP para o policiamento de locais de reunião em África, que estabelecem a via para uma abordagem do



controlo da ordem pública assente em direitos humanos, são mais uma visão do controlo da ordem pública na região do que uma realidade nacional. As leis nacionais ainda reflectem o período de agitação histórica e política pelo qual os quatro países passaram desde a independência, pois são geralmente restritivas no que se refere ao direito de reunião, embora as respectivas constituições em vigor protejam e garantam esse mesmo direito.

Porém, o estabelecimento de sistemas pluripartidários na década de 90, começou a influenciar a legislação nacional de forma positiva: as reuniões públicas deixaram de ser meros “ajuntamentos”. São vistas como veículo para a liberdade de expressão e para o exercício da democracia e, por conseguinte, necessitam de ser autorizadas, mas com notificação prévia. No entanto, em circunstâncias excepcionais, como nos casos em que seja decretado o estado de emergência, os quadros legais conferem às autoridades poderes adicionais para a manutenção e reposição da ordem, o que envolve um risco elevado de uso excessivo de força e de armas de fogo.

Nas décadas do século 21, as agências de segurança deram início à elaboração de códigos de ética, e de materiais e cursos de direitos humanos com vista a adquirir conhecimentos sobre normas internacionais e regionais de direitos humanos, assim como dos compromissos assumidos pelos respectivos países. A polícia do Burkina Faso, e a polícia e guarda nacional do Níger alcançaram até ao momento resultados encorajadores que necessitam de ser integrados na legislação nacional existente. Estes esforços e iniciativas estão sob pressão face à luta contra o terrorismo no Sahel. Assim, afigura-se necessário encorajar e apoiar a fiscalização externa e a avaliação interna dos acontecimentos em curso.



**Monique Alexis**

*Consultora de Segurança e Direitos Humanos*

## **6. Perceber o papel das autoridades locais no policiamento de assembleias, o exemplo do Níger**

O policiamento de assembleias é uma das tarefas delicadas para as autoridades locais num contexto democrático e em conformidade com o princípio de Estado de direito. Levanta a questão fundamental do respeito dos direitos humanos, da liberdade de expressão e das condições para restringir essa liberdade fundamental durante essas reuniões ou esses eventos. Dada a delicadeza desta missão, no Níger, textos legislativos e regulamentares, bem como padrões regionais e internacionais, são implementados para supervisionar esta missão, a fim de melhor proteger os cidadãos.

Acontece, porém, que as próprias autoridades locais (Prefeitos, Presidentes de Câmara...) que têm uma responsabilidade em termos de facilitação (antes, durante

e depois) das operações de aplicação da lei, são frequentemente ausentes durante a dispersão de manifestantes ou de uso de força e armas de fogo. Só as forças de polícia é que enfrentam a situação para administrá-la da melhor maneira possível, minimizando o risco de violações de direitos humanos e realizando interpelações, buscas, apreensões e detenções de cidadãos envolvidos na manifestação.

Através deste artigo, discutiremos o papel das autoridades locais antes, durante e depois de reuniões ou manifestações.

O que podemos aprender sobre o papel das autoridades locais antes das manifestações?

No Níger, as reuniões ou eventos são regulados por textos legislativos e jurídicos, reforçados por normas regionais e internacionais em matéria de policiamento de assembleias, a fim de preservar os direitos humanos e respeitar os princípios de Estado de direito e de democracia. É neste espírito que as autoridades locais são dotadas de poderes especiais e gerais de polícia administrativa, que podem levá-las a tomar todas as medidas necessárias para manter a ordem pública, até ter o poder de proibir ou autorizar reuniões.

No caso em que manifestações são proibidas, as autoridades locais devem aproveitar esse tempo para preparar as respostas às preocupações dos organizadores da manifestação. Melhor ainda, essa proibição deve ser motivada pela natureza da manifestação a perturbar a ordem pública e pelo facto de a polícia não poder enfrentá-la.

No caso em que as reuniões são permitidas, as autoridades locais devem adoptar estratégias para melhor enquadrá-las e implementar um sistema de informações. Estas medidas permitem antecipar os possíveis riscos de perturbações da ordem pública, mas, em especial, não infringir os direitos e as liberdades dos cidadãos.

As autoridades locais também desempenham um papel importante durante os eventos, de acordo com textos nacionais e padrões regionais e internacionais.

Durante a manifestação, as autoridades locais também devem estabelecer um mecanismo de negociação com os manifestantes, a fim de evitar o uso da força.

As autoridades locais também têm um papel importante a desempenhar no caso em que as manifestações tornam-se violentas.

Nesta fase, apesar das medidas tomadas pelo legislador para marcar a presença física das autoridades locais durante as manifestações, nos termos do artigo 4.º do Decreto n.º 66-070/PRN de 10 de Abril de 1966, que determina as modalidades de aplicação artigo 97.º do Código Penal, que dispõe: “No caso de confrontações previstas no artigo 97.º, o prefeito ou subprefeito, o chefe de posto administrativo, o presidente de câmara ou um de seus suplentes, o comissário de polícia ou qualquer outro agente de polícia judiciária, deve estar presente no local, a fim de, se necessário, decidir sobre o uso da força após intimações. Essas intimações devem ser audíveis e visíveis.

Apesar desta disposição, apenas as forças responsáveis pela restauração da ordem pública estão presentes no terreno. Isso não garante a protecção dos direitos humanos dos manifestantes durante as operações.

Durante anos, a Polícia Nacional do Níger, consciente e preocupada com os desafios que surgem durante as operações de manutenção da ordem pública e as violações cometidas durante as manifestações, solicita a formação das autoridades locais sobre o seu papel e suas responsabilidades durante as operações de policiamento de assembleias.

As operações de interpelação, seguidas por buscas, detenções e operações de dispersão, são mais frequentemente marcadas pelo seu aspecto brutal, com o uso excessivo da força e de armas de fogo.

Qual o papel das autoridades locais depois de uma reunião?

Após cada reunião, as directrizes recomendam que os agentes de polícia, incluindo as autoridades locais, realizem um processo completo de debriefing. O objectivo é identificar boas práticas e lacunas, a fim de melhorar a gestão de futuras reuniões.

A mesma dinâmica é aplicada após as manifestações: as autoridades locais em relação com os outros actores devem realizar uma avaliação das operações e elaborar um relatório que deve ser compartilhado a todos os níveis. Isso tem a vantagem de garantir um controlo e determinar as responsabilidades no sentido de aplicar qualquer reparação ou sanção objectiva.

Na prática, os pontos básicos descritos nas directrizes em matéria de policiamento de assembleias por agentes de aplicação da lei em África não são suficientemente levadas em conta pelos agentes de aplicação da lei após as manifestações.

Os textos nacionais no Níger também não estão harmonizados com os padrões regionais e internacionais relativos a operações de policiamento. Isso explica a baixa compreensão dos papéis que as autoridades locais devem desempenhar na gestão dessas manifestações, e quando a gestão deve ser feita no terreno.

Em nossa opinião, as directrizes em matéria de policiamento de assembleias por agentes de aplicação da lei em África devem ser amplamente divulgadas para todas as agências responsáveis pela manutenção da ordem pública. O sistema de formação inicial, contínua e especializada deve levar em conta o módulo de formação relativo a essas directrizes.



**Ibrahim Mairiga**

*Representante Nacional do  
Instituto Dinamarquês de Direitos  
Humanos no Níger*

## 7. Lidando com os Desafios Relacionados com o Uso de Força no Policiamento de Reuniões em África

A liberdade de reunião é uma liberdade fundamental, reconhecida no âmbito dos direitos civis e políticos, constando de forma proeminente das Constituições dos Estados. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos reconhece esta liberdade, mas estabelece o seu policiamento através de leis que impõem restrições em conformidade com a segurança nacional, protecção, saúde, ética e direitos e liberdades das demais pessoas. Todavia, o nível e a maneira de se utilizar a força no policiamento de assembleias tornaram-se numa preocupação de relevo em várias jurisdições do continente.

Ao longo dos últimos anos, diversos países têm vindo a deparar com episódios significativos de acções em massa por parte dos seus cidadãos sob a forma de protestos públicos, quer no contexto de agitação industrial, quer em vários moldes de acção política. O que está em evidência nesses contextos são os alarmantes níveis de mortes e ferimentos graves entre os manifestantes às mãos da polícia e de outras agências da segurança do Estado. Em



2011, no auge da Primavera Árabe no norte de África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) notou que os governos na região reagiram a manifestações pacíficas, recorrendo a níveis inaceitáveis de uso de força.<sup>23</sup> Em 2016, a CADHP insurgiu-se contra a repressão violenta de protestos públicos no Gabão, na sequência do anúncio dos resultados da eleição presidencial realizada em Agosto.<sup>24</sup> No mesmo ano, a CADHP constatou a ocorrência de dois incidentes na Etiópia, onde cerca de 100 manifestantes morreram no período entre 6 e 7 de Agosto de 2016 devido ao uso de balas reais e bastões pela polícia para reprimir os protestos.<sup>25</sup> No rescaldo das eleições realizadas no Quénia

<sup>23</sup> Comunicado à Imprensa da CADHP sobre a Situação dos Direitos Humanos no Norte de África. Disponível aqui: <http://www.achpr.org/press/2011/02/dq/> (página visitada em 5 de Abril de 2018).

<sup>24</sup> Declaração da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre a agitação da República do Gabão. Disponível aqui: <http://www.achpr.org/news/2016/09/d232/> (página visitada em 5 de Abril de 2018).

<sup>25</sup> Comunicado à Imprensa da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre a situação dos direitos humanos na República Federal Democrática da

em Agosto de 2017, as notícias falavam do uso excessivo de força por agentes da segurança, o que resultou em 37 mortes e ferimentos em numerosos manifestantes, incluindo crianças.<sup>26</sup>

Afigura-se necessário questionar porque é que os métodos de policiamento fazem automaticamente da maioria dos



manifestantes presumíveis criminosos, vendo-se como tal confrontados com o uso de força letal. O primeiro desafio reside no facto de que os efectivos de segurança desdobrados em locais de reunião tendem a estar predominantemente munidos de armas de fogo, o que faz do uso mortífero da força a primeira resposta táctica, em vez de medida de último recurso. É comum os manifestantes verem-se confrontados com munições reais em situações em que eles não representam ameaça iminente à vida, justificando o uso de armas de fogo. Além disso, a tendência tem sido a de usar armas de fogo de forma indiscriminada em que todos aqueles que se encontrem nas proximidades de uma manifestação constituem alvos, traduzindo-se isso na perda de vidas inocentes. No Quênia, por exemplo, o uso indiscriminado de armas de fogo pela polícia durante protestos no rescaldo das eleições de Agosto de 2017 causou a morte a 2 crianças, nomeadamente Fred Omondi, que tinha 7 anos, e Stephanie Moraa de 8 anos de idade.<sup>27</sup>

Um segundo desafio é a disponibilidade limitada e o uso inapropriado de armas de controlo de multidões. Essas armas, que geralmente incluem irritantes químicos (gás lacrimogéneo), canhões de água e projecteis de impacto cinético (balas de borracha ou de plástico), são apresentadas como sendo menos letais. Contudo, o uso inapropriado de tais armas teve graves consequências para a saúde dos manifestantes, resultando por vezes na sua morte. Na África do Sul, por exemplo, um manifestante de nome Andries Tatane morreu em Abril de 2011 após um

agente da polícia ter disparado 2 balas de borracha à queima-roupa, atingindo-o no peito.<sup>28</sup> No Quênia em Janeiro de 2015, a polícia disparou latas de gás lacrimogéneo contra jovens estudantes que protestavam contra o confisco ilegal de um recinto para recreio, o que resultou na fuga precipitada dos estudantes e no ferimento de várias crianças que passaram a sofrer de complicações respiratórias.<sup>29</sup> Incidentes deste tipo apontam na direcção de uma significativa lacuna no que se refere ao conhecimento dos efeitos que essas armas têm na saúde das pessoas, e à falta de formação para o seu manuseamento apropriado. Mesmo quando usadas de forma apropriada, as armas de controlo de multidões tendem a ser fornecidas em moldes limitados, sendo complementadas por munições reais, o que significa que mesmo nos casos em que o uso de força letal é desnecessário, os agentes utilizam armas de fogo, simplesmente por não disporem de outros meios.

Um terceiro desafio tem a ver com o pessoal de segurança que recorre ao uso de força em ambiente operacional caracterizado por falta de transparência, e um comando e estrutura de comando que não são claros. Os organizadores de protestos deparam muitas das vezes com desafios no tocante ao estabelecimento de linhas de comunicação com os responsáveis por operações de segurança. No entanto, tais linhas de comunicação são essenciais para se evitar a possibilidade de conflito com a polícia, ou permitir a atenuação de situações tensas por meio do diálogo, e não pela força. Os agentes envolvidos nessas operações têm a tendência para não envergar identificação visível, o que torna difícil apresentar queixas contra agentes individuais que utilizem excesso de força, e ainda contra as entidades de escalão superior no comando de uma operação.

Um passo essencial para se ultrapassar esses desafios é, antes de mais, a reorientação das abordagens da polícia. As reuniões não devem ser penalizadas, mas antes facilitadas, sendo necessário garantir a segurança pública. Isto significa que o uso da força seria considerado como medida de último recurso, uma vez utilizados métodos alternativos, como o diálogo. Se se utilizar a força, esta deve ser proporcional e em caso de ameaça à segurança. Não deve ser usada de forma indiscriminada contra manifestantes e espectadores. Devem utilizar-se armas de fogo somente em situações de ameaça grave à vida, e quando tais situações não puderem ser impedidas por meios menos letais. Afigura-se necessário actualizar as opções tácticas para o policiamento de reuniões, disponibilizando-se diverso tipo de armas de controlo de

Etiópia. Disponível aqui: <http://www.achpr.org/press/2016/09/d314/> (página visitada em 5 de Abril de 2018).

<sup>26</sup> Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quênia (2017). *Mirage at Dusk: A Human Rights Account of the 2017 General Elections*.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> International Network of Civil Liberties Organizations (2015). *Lethal in Disguise: The Health Consequences of Crowd Control Weapons*.

<sup>29</sup> Ibid.

multidões. Porém, o uso de tais armas deve ser guiado por testes abrangentes e avançados com vista a ter uma ideia das potenciais consequências para a saúde, e por um regime de formação de agentes que utilizem essas armas. Por fim, é necessário que haja suficiente fiscalização e responsabilização, no que se refere ao uso de força, o que implica: fazer com que a polícia se submeta à vigilância e escrutínio públicos no rescaldo de uma operação, e que haja um processo de desdobramento transparente que identifique claramente a estrutura de comando, os agentes designados, e as armas entregues a cada agente.

Estas medidas deverão ser integradas nas pertinentes leis nacionais e regulamentos, posteriormente colocados à disposição do público. Neste contexto, de enaltecer a decisão da CADHP em adoptar, aquando da sua 21ª Sessão Extraordinária realizada em Março de 2017, as Directrizes para o Policiamento de Reuniões por Agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei. Este instrumento jurídico não restritivo, bem fundamentado nas diversas experiências vividas no continente, servirá para reforçar a liberdade de reunião, caso seja subscrita por Estados membros verdadeiramente interessados em introduzir reformas.



*Sr. Andrew Songa*

*Gestor de Programas – Justiça Transformativa, Comissão Nacional dos Direitos Humanos do Quênia*

#### **8. Equipamento policial e policiamento de assembleias: que utilidade?**

A preservação da ordem pública é o domínio soberano do Estado para permitir o exercício das liberdades públicas. A manutenção da ordem pública é uma das missões policiais mais conhecidas das populações através da sua elevada visibilidade nos meios de comunicação. Além disso, a manutenção da ordem pública que se realiza no âmbito de uma reunião de pessoas, relacionada à expressão de uma liberdade, destina-se a permitir a expressão das liberdades públicas, individuais ou coletivas, regulando-as ao mesmo tempo.

A realização da missão de manutenção da ordem pública requer a mobilização de um certo número de meios materiais. O equipamento utilizado neste contexto visa garantir o sucesso da missão, respeitando os quadros



jurídicos impostos, preservando ao mesmo tempo, e de forma ideal, a segurança do pessoal comprometido e permanecendo preocupado com a sorte dos cidadãos temporariamente em conflito com as normas da ordem pública.

As directrizes da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em matéria de Policiamento de assembleias por agentes de aplicação da lei em África (as Directrizes) estabelecem alguns princípios sobre o uso de força, que deve ser uma medida excepcional. Além disso, nos casos onde o uso da força é inevitável para o desempenho das missões de polícia, os agentes de polícia devem minimizar os danos e ferimentos, respeitar e preservar a vida humana, e garantir que as pessoas feridas ou afectadas recebam assistência. Além disso, o uso intencional de força letal é proibido, razão pela qual o uso de força e armas de fogo por agentes de aplicação da lei deve ser regulamentado na legislação nacional, no sentido de torná-lo consistente com os princípios e as normas regionais e internacionais de direitos humanos.

Com relação aos meios necessários para assegurar uma abordagem baseada em direitos ao uso da força e armas de fogo, podemos salientar por um lado a responsabilidade dos Estados que devem fornecer às unidades responsáveis pela manutenção da ordem pública, equipamentos adequados a fim de evitar ao máximo o recurso a meios que possam levar à morte ou a lesões graves. Nesse sentido, o equipamento de protecção pessoal e de utilização colectiva compatível e adaptado deve oferecer às forças de polícia alguma resistência, e cabe aos Estados equipar adequadamente essas forças. Por outro lado, podemos-nos interrogar sobre a formação óptima para proteger os direitos dos cidadãos. Para este fim, os Estados também devem fornecer aos agentes de aplicação da lei uma formação de qualidade relativa à utilização do equipamento posto à sua disposição, particularmente com relação às armas de fogo e granadas. Tal formação deve insistir na apresentação do material, da embalagem, do modo de utilização, bem como dos danos que podem causar à população se os procedimentos de utilização não forem respeitados. Como tal, a formação poderia incluir as seguintes dimensões: a psicologia da multidão; os processos utilizados como técnicas de manutenção da ordem pública; a desescalada, bem como princípios de gradação. Terá de apresentar de forma detalhada os princípios que governam o uso da força, incluindo a legalidade, a proporcionalidade, a necessidade do uso da força.



Em África Ocidental e particularmente no Burkina Faso, pode-se observar que a intervenção das forças de polícia é regida por leis e regulamentos. Nesse sentido, podemos mencionar, por exemplo, a lei 032 de 2003 relativa à Segurança Interna e o decreto 2005-025 de 31 de Janeiro de 2005, relativa à organização da manutenção da ordem pública no Burkina Faso. Para o efeito, a Polícia Nacional no domínio da manutenção da ordem pública utiliza equipamento convencional. Estes equipamentos, consistindo de equipamentos de protecção individual (capacete com viseira, colete de combate ou ROBOCOP, perneiras, biqueira protectora, luvas, máscara de gás, etc.) e para uso colectivo (escudo, granadas e munições, carabinas e lançadores, etc.) são, no mínimo, adequados. No entanto, em face de certas manifestações especialmente violentas, esse material apresenta limites e insuficiências, que às vezes podem explicar certos abusos observados e qualificados como abusos ou actuação abusiva das forças de polícia. Com efeito, quando estes equipamentos apresentam insuficiências para proteger suficientemente os agentes contra os lançamentos de pedra, de físgas, é neste momento que os erros ocorrem frequentemente de forma instintiva para preservar a sua vida. Queremos enfatizar aqui a importância de equipamentos adequados que permitam à polícia supervisionar de forma eficaz e eficiente a multidão. Por um lado, isso beneficia os homens porque, estando bem protegidos, psicologicamente bem preparados e treinados, são confiantes e exibem serenidade para a execução da sua missão, o que impede o abuso. Por outro lado, protegem os manifestantes porque causam menos danos à sua integridade física (lesões), o que facilita a liberdade de expressão. Estes são pontos positivos no nível da democracia, incluindo a governação e o estado de direito.

Os Estados desempenham um papel importante na protecção dos direitos humanos como parte das missões de aplicação da lei. Para fazer isso, devem controlar, por um lado, o equipamento das forças de polícia envolvidas nessa área, sendo muito rigorosos quanto à conformidade e à qualidade do material solicitado. Além disso, devem aplicar textos específicos sobre equipamentos de manutenção da ordem pública, a fim de enquadrar seu uso, dependendo das situações. Por outro lado, é importante que garantam que os agentes de aplicação da lei recebam uma formação adequada.



**Superintendente da polícia  
Edmond TAPSOBA**

*Comandante das companhias  
republicanas de segurança / Burkina Faso*

## **9. Notícias do Secretariado da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**

Prezados leitores,

Desde a publicação da 10ª edição do Boletim em Novembro de 2017, dedicada à Polícia e Direitos Humanos em África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Comissão) tem estado activa, envidando esforços no sentido de promover o princípio de que policiamento em África deve cumprir com os direitos humanos.

A primeira informação a dar é a de que a **Ilustre Comissária Maria Teresa Manuela** é a nova Relatora Especial para as Prisões, Condições de Detenção e Policiamento em África. A Comissária Manuela foi nomeada para esse cargo durante a 61ª Sessão Ordinária da Comissão (realizada de 1 a 15 de Novembro de 2017), uma vez terminado o mandato do anterior Relator Especial, Ilustre Comissário Med. S. K. Kaggwa. Proveniente de Angola, a Ilustre Comissária Maria Teresa Manuela conta com mais de 27 anos de experiência na área jurídica.

No seu último relatório de actividades entre sessões, o anterior Relator Especial, Comissário Med. S. K. Kaggwa, incluiu um informe sobre a conclusão do mandato que desempenhava, contendo recomendações pertinentes sobre policiamento. Em particular, ele recomendou que fosse de novo apresentada a Proposta de Princípios sobre a Desclassificação e Despenalização de Pequenos Delitos em África; sugeriu que se procedesse à revisão, para adopção, da Lista de Verificação referente à Avaliação do Cumprimento dos Direitos Humanos por parte da Polícia em África; e realçou a importância de se criar de forma eficaz uma Base de Dados sobre Policiamento e Direitos Humanos. A versão integral do relatório encontra-se disponível na Internet.<sup>30</sup>

Durante a 63ª Sessão Ordinária, a Comissão reexaminou e adoptou os Princípios sobre a Desclassificação e Despenalização de Pequenos Delitos em África. Este instrumento é, entre outras coisas, de relevância para o policiamento uma vez que dota os Estados partes da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de normas padrão, no âmbito das quais as leis que penalizam pequenos delitos podem ser revistas e reexaminadas com vista a garantir o usufruto dos direitos contidos na Carta Africana, de forma igual e por todas as pessoas. Os Princípios serão lançados no decurso da 63ª Sessão Ordinária da Comissão. As Directrizes da Comissão sobre o Combate à Violência Sexual e suas Consequências em África, que foram publicadas aquando da 61ª Sessão Ordinária da Comissão, incluem ainda importantes directrizes para a Polícia.<sup>31</sup>

No âmbito das iniciativas de apoio à aplicação das Directrizes da Comissão Africana para o Policiamento de Locais de Reunião por Entidades Responsáveis pela Aplicação da Lei (as Directrizes para o Policiamento de Locais de Reunião) em África, criou-se um manual de

<sup>30</sup> [http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng\\_comm\\_kaggwa\\_prisons\\_cond\\_of\\_detention\\_policing\\_61os.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/61st/inter-act-reps/287/eng_comm_kaggwa_prisons_cond_of_detention_policing_61os.pdf)

<sup>31</sup> [http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr\\_eng\\_guidelines\\_on\\_combating\\_sexual\\_violence\\_and\\_its\\_consequences.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/combating-sexual-violence/achpr_eng_guidelines_on_combating_sexual_violence_and_its_consequences.pdf)

formação sobre as Directrizes para o policiamento de locais de reunião. O manual foi elaborado sob os auspícios da antiga Relatora Especial para Defensores dos Direitos Humanos, Meritíssima Juíza Reine-Alapini Gansou. Esta ferramenta encontra-se disponível na Internet.<sup>32</sup>

Relativamente às suas actividades de fiscalização, a Comissão emitiu comunicados à imprensa adiante discriminados. Os comunicados expressam preocupação quanto a alegadas violações dos direitos humanos envolvendo má conduta por parte da polícia, fazendo ainda recomendações.

- Comunicado à Imprensa da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre a situação dos direitos humanos no Quénia.<sup>33</sup>
- Comunicado à Imprensa sobre a situação dos direitos humanos nos Camarões.<sup>34</sup>
- Comunicado à Imprensa sobre a situação dos direitos humanos na República Democrática do Congo.<sup>35</sup>

Aguardem por mais notícias na próxima edição do Boletim.

**Sa. Aminata Jawara Manga**

*Jurista da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*

**CONTATOS**

Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos:  
Aminata Jawara Manga, [mangaa@africa-union.org](mailto:mangaa@africa-union.org)

Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos:  
Christelle Zafiryadis, [chza@humanrights.dk](mailto:chza@humanrights.dk)

Fórum Africano para o Controle Civil da Atividade Policial: Sean Tait, [sean@apcof.org.za](mailto:sean@apcof.org.za)

---

<sup>32</sup> [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

<sup>33</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/02/d387/>

<sup>34</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d384/>

<sup>35</sup> <http://www.achpr.org/press/2018/01/d383/>

## اتصالات

:اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

Aminata Jawara Manga ، [mangaa@africa-union.org](mailto:mangaa@africa-union.org)

:المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان

Christelle Zafiryadis ، [chza@humanrights.dk](mailto:chza@humanrights.dk)

:المنتدى الأفريقي للمراقبة المدنية لنشاط الشرطة: Sean Tait

[sean@apcof.org.za](mailto:sean@apcof.org.za)

المعدات التقليدية. وهذه المعدات، التي تتكون من معدات الوقاية الشخصية (خوذة مع قناع، وسترة الحماية من الإصابات أو "روبوت الشرطي"، وطماق، وصدف، وقفازات، والقناع الواقي من الغاز، إلخ.) ومعدات الاستخدام الجماعي (الدرع، والقنابل والذخيرة، والبنادق والقاذفات، وما إلى ذلك)، تُعتبر مناسبة للأوضاع على أقل تقدير. ومع ذلك، في مواجهة بعض المظاهرات العنيفة على وجه الخصوص، تعاني هذه المعدات حدوداً وأوجه قصور، مما يؤدي أحياناً إلى بعض التجاوزات المرصودة والتي توصف بأنها إساءات أو تصرفات مشينة من قبل الشرطة. في الواقع، عندما تعاني هذه المعدات قصوراً في الحماية الكافية لرجال الشرطة ضد رميات الحجارة، فإنهم يركبون الأخطاء غالباً بطريقة غريزية للحفاظ على حياتهم. ونود التأكيد هنا على أهمية وجود معدات مناسبة تسمح للشرطة بالإشراف على التجمعات بفعالية وكفاءة. إن توفر مثل هذه المعدات يفيد رجال الشرطة من ناحية، لأنهم بواسطتها يتمتعون بحماية جيدة، ويكونون مستعدين نفسياً استعداداً جيداً، ومطمئنين يودون مهمتهم بهدوء، وهذا يمنع سوء المعاملة. من ناحية أخرى، تحمي هذه المعدات المتظاهرين لأنها أقل ضرراً على سلامتهم البدنية (الإصابات)، مما يسهل حرية التعبير. هذه مسائل إيجابية على مستوى الديمقراطية، بما في ذلك الحكامة وسيادة القانون.



تلعب الدول دوراً هاماً في حماية حقوق الإنسان كجزء من مهام إنفاذ القانون. ولذلك، يجب أن تسهر، من ناحية، على معدات قوات الشرطة المشاركة في هذا المجال من خلال الصرامة البالغة على كون المعدات المطلوبة مناسبة وجيدة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون لدى الدول نصوص محددة بشأن معدات حفظ النظام من أجل الإشراف على استخدامها تبعاً للأوضاع. من ناحية أخرى، ينبغي للدول التأكد من أن ضباط إنفاذ القانون يتلقون تدريباً كافياً.



مفوض الشرطة ادموند تابسوبا  
قائد سرايا أمن الجمهورية / بوركينافاسو

## 9- أخبار من أمانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

القراء الأعزاء،

منذ صدور النشرة الإخبارية العاشرة حول الشرطة وحقوق الإنسان في إفريقيا في نوفمبر 2017، ظلت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة) نشطة في جهودها لتعزيز حفظ النظام المتوافق مع حقوق الإنسان في إفريقيا.

الخبر الأول ينبغي الاطلاع عليه هو أن معالي المفوضة ماريا تيريزا مانويلا هي المقررة الخاصة الجديدة المعنية بالسجون، وشروط الاحتجاز والحفاظ على الأمن والنظام في أفريقيا. وقد تم تعيينها مقررة خاصة في الدورة العادية الـ 61 للجنة (التي عقدت من 1 إلى 15 نوفمبر 2017) بعد انتهاء ولاية المقرر الخاص السابق، سعادة المفوض ميد. س ك كاغوا. إن معالي المفوضة ماريا تيريزا مانويلا لديها أكثر من 27 عاماً من الخبرة القانونية وهي من أنغولا.

وقد قدم المقرر الخاص السابق، المفوض ميد. س ك كاغوا ضمن تقريره الأخير عن أنشطة فترة مابين الدورتين، تقريراً بشأن تسليم المهام في نهاية الولاية يتضمن التوصيات ذات الصلة بحفظ النظام. وقد أوصى بشكل خاص، بإعادة تبويب مشروع المبادئ حول إلغاء تصنيف وتجريم المخالفات الصغيرة في إفريقيا، واستعراض واعتماد "قائمة المراقبة لتقييم امتثال الشرطة لحقوق الإنسان في إفريقيا"، وأبرز كذلك أهمية إنشاء قاعدة بيانات بشكل فعال حول حفظ الأمن والنظام وحقوق الإنسان. والتقرير الكامل متاح على شبكة الإنترنت .

أثناء الدورة العادية الـ 61، قامت اللجنة بإعادة دراسة واعتماد المبادئ الخاصة بإلغاء تصنيف المخالفات الصغيرة في أفريقيا وعدم تجريمها. هذا الصك، من بين أمور أخرى، ذات صلة بحفظ النظام والأمن، حيث أنه يزود الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بمعيار قياسي يمكن من خلاله مراجعة وتنقيح القوانين التي تجرم المخالفات الصغيرة، لضمان تمتع جميع الأشخاص بحقوق الميثاق الأفريقي على قدم المساواة. وسيتم إطلاق المبادئ في الدورة العادية الثالثة والستين للجنة. إن المبادئ التوجيهية للجنة بشأن مكافحة العنف الجنسي وآثاره في أفريقيا، التي نشرت في الدورة العادية الـ 61 للجنة، تحتوي أيضاً على توجيهات ذات صلة بالشرطة .

كجزء من المبادرات الرامية إلى دعم تنفيذ المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات) في أفريقيا، تم وضع دليل تدريب استناداً إلى نفس المبادئ التوجيهية، تحت إشراف المقررة الخاصة السابقة المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، القاضية راين الألبيني غانسو. هذه الأداة متاحة على الإنترنت .

أصدرت اللجنة، في نطاق أنشطة الرصد التي تقوم بها، البيانات الصحفية الواردة أدناه والتي تعبر فيها عن القلق حول انتهاكات حقوق الإنسان المفروضة التي تنطوي على سوء سلوك الشرطة وتصدر توصيات في نفس الوقت :

- بيان صحفي للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حالة حقوق الإنسان في كينيا

- بيان صحفي بشأن حالة حقوق الإنسان في الكامبيرون

- بيان صحفي حول حالة حقوق الإنسان في جمهورية الكونغو الديمقراطية

ويُتوقع المزيد من التحديثات في النشرة الإخبارية القادمة.

السيدة أميناتا جاوارا مانغا

موظفة قانونية في اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب



استخدامها السليم. وحتى في حالة الاستخدام السليم، تكون أسلحة السيطرة على الحشود في غالب الأحيان بكميات محدودة ويتم استكمالها بالذخيرة الحية؛ هذا يعني أنه حتى في الأوضاع التي تعتبر فيها القوة المميتة غير ضرورية، سوف يستخدم رجال الشرطة الأسلحة النارية ببساطة حينما تصبح الوسيلة الوحيد المتوفرة لديهم.

ويتمثل التحدي الثالث في استخدام أفراد الأمن للقوة في بيئة عملية تتميز بانعدام الشفافية وغياب هيئة واضحة للقيادة والمراقبة. وكثيراً ما واجه منظمو الاحتجاجات صعوبات في إقامة خطوط اتصال مع المسؤولين عن العمليات الأمنية، مع أن هذا الاتصال ضروري لتجنب إمكانية حدوث نزاع مع الشرطة أو للسماح بتخفيف حدة الأوضاع المتوترة من خلال الحوار بدلاً من اللجوء إلى القوة. ويميل الشرطيون في هذه العمليات إلى عدم إظهار الهوية المرئية، مما يجعل من الصعب تقديم الشكاوى ضد أفراد الشرطة الذين يستخدمون القوة المفرطة وكذلك ضد الرؤساء الذين يتولون قيادة العملية.

وتتمثل إحدى الخطوات الأساسية للتغلب على هذه التحديات في إعادة توجيه نهج الشرطة في البداية من تجريم التجمعات إلى تيسير التجمعات وضمان السلامة العامة. وهذا يعني أن استخدام القوة سيعتبر ملاذاً أخيراً بعد استخدام طرق بديلة مثل الحوار. وإذا أُريد استخدام القوة، فيجب أن يكون متناسباً يستهدف التهديد الأمني وليس عشوائياً على جميع المتظاهرين والمارة. ويجب استخدام الأسلحة النارية فقط عندما يتعلق الوضع بتهديد خطير للحياة لا يمكن إيقافه بوسائل أقل فتكاً. ومن الضروري تحديث الخيارات التكتيكية لعمل الشرطة خلال التجمعات لتشمل نشر العديد من أسلحة السيطرة على الحشود. ومع ذلك، يجب أن يكون استخدام أسلحة السيطرة على الحشود مستثنياً باختبار مسبق شامل لفهم عواقبها الصحية المحتملة وبرنامج تدريب لرجال الأمن الذين يستخدمونها. وأخيراً، يجب أن يكون هناك إشراف ومحاسبة كافية على استخدام القوة وهذا يستلزم: أن تخضع الشرطة للرقابة والتدقيق المدنيين في أعقاب الأحداث، ولعملية نشر شفافة تحدد بوضوح هيكل القيادة، والموظفين المشاركين، والأسلحة المنشورة التي بيد كل رجل أمن فردياً.

وينبغي تدوين هذه التدابير في القوانين الوطنية والأنظمة السارية ذات الصلة التي ينبغي إتاحتها للجمهور. وفي هذا الصدد لا بد من الإشادة باللجنة لاعتمادها المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في التجمعات في دورتها الاستثنائية الـ 21 التي عقدت في مارس 2017. إن هذا القانون غير الملزم المستمدة من الخبرات المتنوعة في القارة سوف يمكن من قطع شوط طويل في تعزيز حرية التجمع إذا ما تبنته الدول الأعضاء المهمة حقا بالإصلاح.

السيد أندرو سونغا

مدير برنامج - العدالة التحويلية في

لجنة حقوق الإنسان في كينيا



## 8-معدات الشرطة وحفظ النظام والأمن في التجمعات : أي منفعة ؟

إن الحفاظ على النظام العام مجال تتولاه الدولة من ضمن اختصاصاتها للسماح بممارسة الحريات العامة وهو إحدى مهام الشرطة المعروفة أكثر لدى السكان لكونه موضوع تغطية إعلامية أكبر. كما أن حفظ النظام الذي

يتم في إطار تجمع للأشخاص مرتبط بالتعبير عن الحرية، يهدف إلى السماح بالتعبير عن الحريات العامة، الفردية أو الجماعية، مع تنظيمها.

ويتطلب إنجاز مهمة حفظ النظام توفير عدد معين من الوسائل المادية. وتهدف المعدات المستخدمة في هذا السياق إلى ضمان نجاح المهمة مع احترام الأطر القانونية المفروضة، والحفاظ في نفس الوقت على سلامة الموظفين المشاركين فيها والاهتمام بمصير المواطنين الذين يتعارضون مؤقتاً مع قواعد النظام العام.

تنص المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل موظفي الدولة المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا (المبادئ) على بعض المبادئ المتعلقة باستخدام القوة، الذي يجب أن يكون تدبيراً استثنائياً. بالإضافة إلى ذلك، إذا كان استخدام القوة أمراً لا مفر منه لأداء مهام الشرطة، يجب على الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون تقليل الأضرار والإصابات إلى أدنى حد، واحترام وحفظ حياة الإنسان، وضمان معالجة المصابين أو المتضررين من السكان. وعلاوة على ذلك، فالاستخدام المتعمد للقوة المميتة محظور، ولهذا السبب يجب تنظيم استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، في التشريعات الوطنية بصورة متسقة مع مبادئ ومعايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية.

فيما يتعلق بالوسائل اللازمة لضمان اتباع نهج قائم على الحقوق في استخدام القوة والأسلحة النارية، تقع المسؤولية على عاتق الدول من جهة، إذ يتعين عليها توفير المعدات المناسبة لتجنب استخدام الوسائل التي يمكن أن تؤدي إلى الوفاة أو الإصابة الخطيرة. في هذا الصدد، يجب أن تكون معدات الوقاية الفردية والجماعية كافية ومناسبة لتمكين قوات الشرطة من المقاومة، والأمر متروك للدول لتجهيز هذه القوات بشكل صحيح. ومن جهة أخرى، يمكن طرح مسألة التدريب الأمثل من أجل حماية حقوق المواطنين. وتحقيقاً لهذه الغاية، من واجب الدول أيضاً أن توفر لموظفي إنفاذ القانون تدريباً جيداً في استخدام المعدات المتاحة لهم، ولا سيما فيما يتعلق بالأسلحة النارية والقنابل اليدوية. يجب أن يركز التدريب على تقديم المعدات وكيفية تخزينها وطريقة استخدامها بالإضافة إلى الأضرار التي يمكن أن تسببها على السكان إذا لم يتم احترام إجراءات الاستخدام. على هذا النحو، يمكن أن يشمل التدريب الأبعاد التالية: علم نفس التجمعات؛ تقنيات إنفاذ القانون؛ تخفيف التصعيد فضلاً عن مبادئ التدرج. وينبغي أن يولي التدريب اهتماماً كبيراً للمبادئ التي تحكم استخدام القوة، بما في ذلك الشرعية، والتناسب، وضرورة استخدام القوة.

في غرب أفريقيا وخاصة في بوركينا فاسو، يمكن أن نلاحظ أن تتخلل قوات الشرطة تحكمه نصوص قانونية وتنظيمية. على سبيل المثال، يمكن أن نذكر القانون رقم 032 لعام 2003 المتعلق بالأمن الداخلي، والمرسوم 025-2005 بتاريخ 31 يناير 2005، المتعلق بتنظيم الحفاظ على النظام في بوركينا فاسو. ولهذا، تستخدم الشرطة الوطنية في مجال إنفاذ القانون

استخدام القوة في حفظ النظام خلال التجمعات أصبحت مصدر قلق كبير في مختلف الدوائر القضائية في القارة.



مجرمون ينبغي مواجهتهم بالقوة المميّنة. التحدي الأول يكمن في حقيقة أن أفراد الأمن المنتشرين في التجمعات يميلون إلى أن يكونوا مسلحين في الغالب بالأسلحة النارية، وهذا يجعل القوة القاتلة أول رد تكتيكي لهم بدلاً من كونها تدبيراً أخيراً. ومن الشائع أن يتم مقابلة المتظاهرون بالذخيرة الحية حتى في الحالات التي لا يشكلون فيها خطراً وشيكاً على الحياة من شأنه أن يبرر استخدام الأسلحة النارية. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام الأسلحة النارية غالباً ما يجري عشوائياً حيث يكون كل شخص في المنطقة المجاورة للاحتجاج مستهدفاً، مما يؤدي إلى فقدان أرواح أبرياء. في كينيا على سبيل المثال، أدى الاستخدام العشوائي للأسلحة النارية من قبل الشرطة أثناء الاحتجاجات التي جرت في أعقاب انتخابات أغسطس 2017 إلى وفاة طفلين، فريد أوموندي الذي كان يبلغ من العمر 7 سنوات و ستيفاني مورا الذي كان عمره 8 سنوات.<sup>29</sup>

ويتمثل التحدي الثاني في التوفر المحدود والاستخدام غير المناسب لأسلحة مكافحة الحشود. هذه الأسلحة التي عادة ما تتضمن مواداً كيميائية مهيجة (الغاز المسيل للدموع)، وخرابيم المياه، والقذائف الحركية (الرصاص المطاطي أو البلاستيكي) وكلها موصوفة بأنها أقل فتكاً، ومع ذلك فإن استخدامها غير السليم يكون له عواقب صحية خطيرة على المتظاهرين، و يؤدي أحياناً إلى الموت. في جنوب إفريقيا على سبيل المثال، توفي متظاهر يدعى أندريس تاتاني في أبريل/نيسان 2011 بعد أن أطلق عليه أحد رجال الشرطة رصاصتين مطابيتين في الصدر من مسافة قريبة.<sup>30</sup> وفي كينيا في يناير/كانون الثاني 2015، أطلقت الشرطة قنابل الغاز المسيل للدموع على أطفال المدارس المحتجين على الاستيلاء غير القانوني على ملعبهم، مما سبب في حدوث تدافع أدى إلى إصابة عدة أطفال بالإضافة إلى مضاعفات في التنفس.<sup>31</sup> تشير مثل هذه الحالات إلى وجود نقض كبير في فهم العواقب الصحية لهذه الأسلحة، فضلاً عن نقص التدريب الكافي على

على مدى السنوات القليلة الماضية، شهدت مختلف البلدان حلقات هامة من العمل الجماعي من قبل المواطنين في شكل احتجاجات عامة إما في سياق اضطرابات صناعية أو أشكال مختلفة من العمل السياسي. وما شهدناه في هذه السياقات هو مستويات مثيرة للقلق من الوفيات والإصابات الخطيرة للمتظاهرين على أيدي الشرطة وغيرها من أجهزة أمن الدولة. ففي عام 2011 في ذروة الربيع العربي في شمال أفريقيا، لاحظت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة) أن الحكومات في المنطقة تقوم برد فعل على المظاهرات السلمية مع مستويات غير مقبولة من استخدام القوة.<sup>25</sup> في عام 2016، أبدت اللجنة موقفاً ضد القمع العنيف للاحتجاجات العامة في الغابون عقب الإعلان عن نتائج انتخابات أغسطس الرئاسية.<sup>26</sup> في تلك السنة أيضاً، لاحظت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وقوع حالتين احدهما في إثيوبيا حيث قتل ما يقرب من 100 متظاهر في الفترة من 6 إلى 7 أغسطس 2016، إذ أن الشرطة استخدمت الطلقات النارية والهرات لقمع الاحتجاجات.<sup>27</sup> وفي أعقاب انتخابات أغسطس 2017 في كينيا، أشارت التقارير إلى الاستخدام المفرط للقوة من قبل رجال الأمن، مما أدى إلى مقتل 37 شخصاً وإصابة العديد من المتظاهرين بمن فيهم الأطفال.<sup>28</sup>

وثمة حاجة إلى طرح السؤال التالي وهو لماذا تعتبر أساليب الشرطة موقف معظم المتظاهرين واقعا واحداً يفترض فيه تلقائياً أنهم

25 البيان الصحفي للجنة حول وضع حقوق الإنسان في شمال إفريقيا . متاح هنا: <http://www.achpr.org/press/2011/02/d9> كما تم الوصول إليه في 5 أبريل 2018.

26 بيان اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بشأن الاضطرابات في جمهورية الغابون . متاح هنا: <http://www.achpr.org/news/2016/09/d232> كما تم الوصول إليه في 5 أبريل 2018.

27 بيان صحفي للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حالة حقوق الإنسان في جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية. متاح هنا: <http://www.achpr.org/press/2016/09/d314> كما تم الوصول إليه في 5 أبريل 2018.

28 اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان (2017) Mirage at Dusk: A Human Rights Account of the 2017 General Elections.

(مراب في العتمة: تقييم حقوقي لانتخابات 2017 العامة)

29 المرجع نفسه.

30 الشبكة الدولية لمنظمات الحريات المدنية (2015) Lethal in Disguise: The Health Consequences of Crowd Control Weapons. على الحشود: "قاتلة بالتنويه: العواقب الصحية للأسلحة للسيطرة على الحشود".

31 المرجع نفسه.

## 6- فهم دور السلطات المحلية في حفظ النظام خلال التجمعات، النيجر على سبيل المثال

من أجل اتخاذ قرار بشأن استخدام القوة بعد إنذارات، إذا لزم الأمر. ويجب أن تكون هذه الإنذارات مسموعة ومرئية.

وعلى الرغم من هذه الأحكام، نرى أنه لا يوجد على الميدان سوى القوات المسؤولة عن إعادة النظام العام. وهذا لا يضمن حماية حقوق الإنسان للمتظاهرين خلال العمليات.

فالشرطة الوطنية النيجرية، إذ تشاورها القلق منذ سنوات عديدة إزاء التحديات التي تعانها عمليات الشرطة والانتهاكات التي ارتكبت خلال المظاهرات، تطالب بتدريب السلطات المحلية على دورها ومسؤوليتها في عمليات إنفاذ القانون.

وتجري عمليات التوقيف والتفتيش والاعتقال والتفريق بوحشية في أغلب الأحيان، مع استخدام مفرط للقوة والأسلحة النارية.

فما هو الدور الذي يمكن للسلطات المحلية أن تلعبه بعد حدوث تجمع؟

بعد كل تجمع، توصي المبادئ التوجيهية ضباط إنفاذ القانون، بما فيهم السلطات المحلية، بالقيام بعملية استخلاص المعلومات كاملة. والهدف من ذلك هو تحديد الممارسات الجيدة والثغرات من أجل تحسين التعامل مع الاجتماعات المقبلة.

وتجري نفس الديناميكية بعد المظاهرات، إذ يتعين على السلطات المحلية، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى، إجراء تقييم للعمليات وإعداد تقرير يجب نشره على جميع المستويات. ويتميز هذا الإجراء بضمان المراقبة وتحديد المسؤولية من أجل تعويض أو عقوبة موضوعية.

من الناحية العملية، فالنقاط الأساسية في المبادئ التوجيهية لحفظ الأمن والنظام من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون خلال الاجتماعات في أفريقيا، لم يتم أخذها بعين الاعتبار بما فيه الكفاية من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون، بعد المظاهرات.

إن النصوص الوطنية في النيجر غير منسجمة أيضا مع المعايير الإقليمية والدولية في مجال حفظ النظام والأمن من أجل الحفاظ على حقوق الإنسان واحترام مبادئ حكم القانون والديمقراطية. ولهذا السبب، يتم تحويل السلطات المحلية بصلاحيات الشرطة الإدارية الخاصة والعامه، مما قد يؤدي بها إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام، إلى حد التمتع بسلطة حظر التجمعات أو ترخيصها.

وفي حالة حظر المظاهرات، يجب على السلطات المحلية استخدام هذا الوقت لإعداد الردود على انشغالات منظمي المظاهرة. إضافة إلى هذا، يجب أن يكون هذا الحظر بدافع توقع إخلال المظاهرة للنظام العام وكون الشرطة غير قادرة على مواكبتها.

وفي حالة ترخيص الاجتماعات، يجب على السلطات المحلية أن تتبنى استراتيجيات لتأطيرها بشكل أفضل وتشغيل أجهزة المخابرات. هذه الإجراءات تمكن من التأهب للمخاطر المحتملة لحدوث اضطرابات في النظام العام، ولكن أيضا وبالخصوص عدم انتهاك حقوق وحرريات المواطنين.

تلتعب السلطات المحلية أيضا دورًا هامًا خلال المظاهرات، وفقًا للنصوص الوطنية والمعايير الإقليمية والدولية.

خلال المظاهرة، يجب على السلطات المحلية أيضا إقامة آلية للتفاوض مع المتظاهرين، من أجل تجنب اللجوء إلى استخدام القوة.

وللسلطات المحلية أيضا دور هام ينبغي أن تلعبه في حال كون المظاهرات تتسم بالعنف،

في هذه المرحلة، وعلى الرغم من التدابير التي اتخذها المشرع لتحديد الوجود المادي للسلطات المحلية خلال المظاهرات، عملاً بالمادة 4 من المرسوم رقم 070-66 / PRN الصادر بتاريخ 10 أبريل 1966 والذي يحدد طرائق تطبيق المادة 97 من القانون الجنائي، التي تنص على أنه: "في حالة التجمعات المنصوص عليها في المادة 97، يجب أن يكون الوالي أو رئيس الدائرة الإدارية أو رئيس البلدية أو أحد نوابه، أو مفوض الشرطة أو أي موظف شرطي آخر، حاضرا في مكان المظاهرة،

في حالة حظر المظاهرات، يجب على السلطات المحلية استخدام هذا الوقت لإعداد الردود على انشغالات منظمي المظاهرة. إضافة إلى هذا، يجب أن يكون هذا الحظر بدافع توقع إخلال المظاهرة للنظام العام وكون الشرطة غير قادرة على مواكبتها.

وفي حالة ترخيص الاجتماعات، يجب على السلطات المحلية أن تتبنى استراتيجيات لتأطيرها بشكل أفضل وتشغيل أجهزة المخابرات. هذه الإجراءات تمكن من التأهب للمخاطر المحتملة لحدوث اضطرابات في النظام العام، ولكن أيضا وبالخصوص عدم انتهاك حقوق وحرريات المواطنين.



ابراهيم ماريغا  
الممثل الوطني للمعهد الدانمركي لحقوق الإنسان  
في النيجر

## 7- مواجهة التحديات المتعلقة باستخدام القوة في حفظ النظام خلال التجمعات في أفريقيا

إن حرية التجمع هي حرية أساسية معترف بها في نطاق الحقوق المدنية والسياسية وترد بشكل بارز في دساتير الدول. ويعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بهذه الحرية، لكنه ينص على ضبطها من خلال السماح للقوانين بفرض قيود تتماشى مع الأمن القومي والسلامة والصحة والأخلاق وحقوق وحرريات الآخرين. ومع ذلك، فإن مستوى وطريقة

النصوص المتعلقة بإدارة "التجمعات"، بأسلحة أو بدونها، والتي تم وضعها واعتمادها في الحقبة الاستعمارية وتحت أنظمة الحزب الواحد بعد الاستقلال. في هذه النصوص، يُنظر إلى التجمعات على أنها تجمعات عفوية في الأماكن العامة يُحتمل أن تعرقل السلام والأمن العام، وبالتالي يتم تقييدها في أسرع وقت ممكن إما باستخدام القوة أو الأسلحة النارية.

وهذا ما يفسر الطلب المنصوص عليه في القوانين والمراسيم التي يتم اعتمادها فيما بعد بشأن إدارة النظام العام والذي مفاده أن المنظمين للتجمع يجب عليهم إخطار السلطات به قبل تنظيم التجمعات أو المظاهرات من أجل توفير المعلومات ذات الصلة عن التجمع المزمع. والهدف هو تجنب أي تجمع تلقائي قد يزعزع السلام أو الأمن العام. فالإخطار المسبق يمكن السلطات من تطوير استراتيجية تمنع حدوث اضطراب أثناء التجمع. وعدم احترام الإخطار المسبق، يؤدي إلى حظر التجمع باعتباره تجمعا من المرجح أن يعرقل السلام والنظام العام. وسيؤدي ذلك أيضا إلى أمر بالتفريق والتحقق والاعتقالات، وفي نهاية المطاف فرض عقوبات على المشاركين.

لا يكاد أي من التشريعات الوطنية المعنية المعتمدة قبل تسعينيات القرن الماضي والتي تم تحليلها في المراجعة يعبر عن قلقه إزاء عدم حماية ممارسة حرية التجمع أو حماية حقوق المشاركين، على الرغم من أن هذه الحقوق والحريات مكرسة في دساتير الدول الأربعة المستهدفة وبالتالي مضمونة من قبل الدول. والنص الوحيد الذي يضع نهجا أقل تقييدا هو ميثاق الأحزاب السياسية في مالي (الذي تم اعتماده عام 2005) حيث يمثل الهدف في ضمان قدرة الأحزاب السياسية على القيام بأنشطتها في الديمقراطية الجديدة المتعددة الأحزاب، وبالتالي لا يكون الإخطار المسبق ضروريا لعقد التجمع ولكن يجب على المنظمين إبلاغ السلطات.

هذا النهج الحالي للتشريع الوطني في البلدان الأربعة المستهدفة لا يعطي الأولوية لافتراض ممارسة الحق في التجمع بحرية. وما زال بعيدا عن النهج القائم على حقوق الإنسان في حفظ النظام والأمن في التجمعات.

يبين تشريع النظام العام الحالي للبلدان الأربعة التي استهدفتها المراجعة أن المبادئ التوجيهية للجنة بشأن حفظ النظام والأمن في التجمعات في أفريقيا والتي توفر الطريق لنهج إدارة النظام العام القائم على حقوق الإنسان، لا تزال رؤية لإدارة النظام العام في المنطقة أكثر مما هي مناسبة مع الواقع الوطني. ولا تزال التشريعات الوطنية تعكس الاضطرابات التاريخية والسياسية التي مرت بها البلدان الأربعة منذ الاستقلال من خلال كونها مقيدة في الغالب فيما يتعلق بحرية التجمع على الرغم من أن الدساتير الأربعة الحالية تحمي وتضمن هذا الحق.

إن إقامة نظام التعددية الحزبية في التسعينيات بدأت تؤثر على التشريعات الوطنية في الاتجاه الصحيح: فلم تعد الجمعيات العامة مجرد "تجمعات"، بل يُنظر إليها كأداة لحرية التعبير وممارسة الديمقراطية وبالتالي يجب السماح لها ولكن مع إخطار مسبق. ومع ذلك، وفي ظروف استثنائية، كما هو الحال في حالة الطوارئ، توفر الأطر القانونية للسلطات المختصة سلطات إضافية للحفاظ على النظام وإعادة تنطوي على مخاطر كبيرة للاستخدام المفرط للقوة والأسلحة النارية.

وفي العقد الأول من القرن الحالي، بدأت الوكالات الأمنية في تطوير مدونات للأخلاقيات ومواد ودورات في مجال حقوق الإنسان من أجل التعرف على معايير حقوق الإنسان الدولية والإقليمية وعلى التزامات بلدانهم. وقد حصلت شرطة بوركينافاسو والشرطة والحرس الوطني في النيجر على بعض النتائج المشجعة التي يجب دمجها في التشريعات الوطنية الحالية. لكن مكافحة الإرهاب في منطقة الساحل تضع هذه الجهود والمبادرات تحت الضغط. ولذلك، فإن المراقبة الخارجية المستقلة والتقييم الداخلي لما يحدث يحتاجان إلى التشجيع والدعم.



مونيك أليكسيس

مستشار الأمن وحقوق الإنسان

- تنص المادة 1.9 من المبادئ التوجيهية على أن عدم وجود إخطار مسبق لا يجعل التجمع غير قانوني ولا ينبغي أن يكون السبب الوحيد لاتخاذ الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون قرارا بتفريقه؛
- تنص المادة 1.21 و 2 على أن أعمال العنف المنفردة لا تجعل عقد الاجتماع عموما غير سلمية.

وفيما يخص أحكام المبادئ التوجيهية، فمن الواضح أنه يجب بذل الجهود لتحسين النصوص الوطنية من أجل تسهيل تطبيقها بطبيعة الحال وفقا لواقع كل بلد على سبيل المثال في النيجر. وبما أن المادة II من الميثاق، مع اعترافها بالحق في التجمع، تنص على أن "هذا الحق يجب أن يمارس بشرط واحد هو الخضوع للقيود الضرورية التي تنص عليها القوانين والأنظمة، وبما يصب في مصلحة الأمن القومي، أو سلامة الآخرين، أو الصحة، أو الأخلاق أو حقوق وحريات الأشخاص"، فالمبادئ التوجيهية هي المعايير الإقليمية التي يُطلب من البلدان الأفريقية استرشادها. لذلك يجب أن تعكس محتوياتها جميع النظم القانونية الأفريقية لتسهيل تطبيقها على المستوى الوطني.



كبير مفوضي الشرطة  
إبراهيم تودو داودا  
قائد مجموعة سرايا الأمن النيجيرية

#### 5- ملاحظات حول تشريعات النظام العام في بوركينافاسو، وكوت ديفوار، ومالي، والنيجر فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية بشأن حفظ الأمن والنظام في التجمعات في أفريقيا

إن المبادئ التوجيهية بشأن حفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين في أفريقيا (المبادئ التوجيهية) التي اعتمدها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة) في مارس 2017 ليست توجيهية فحسب بل توصيات لحمل أجهزة الشرطة في البلدان الأفريقية على حفظ الأمن في التجمعات على نحو يتماشى مع الحقوق.

في شهري سبتمبر وأكتوبر 2017 تم عقد ورشتي عمل تجريبيتين حول دليل تدريبي يستند إلى المبادئ التوجيهية لتعزيز المبادئ التوجيهية بين كبار ضباط الشرطة من شرق وغرب أفريقيا المسؤولين عن الوحدات القانونية وإدارة النظام العام. وكشفت المحادثات والمناقشات التي جرت خلال ورشتي العمل عن ثغرات في التشريعات الوطنية للنظام العام تمثل تحديا لمسؤولي إنفاذ القانون فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية التي غالبا ما يتطلب تنفيذها إصلاح القوانين الوطنية.

لذلك، اقترح المنتدى الإفريقي للمراقبة المدنية لعمل الشرطة (APCOF) مراجعة تشريع النظام العام للعديد من دول غرب إفريقيا التي شاركت في ورشة العمل التي عقدت في واغادوغو في بوركينافاسو في أكتوبر 2017: بوركينافاسو، وكوت ديفوار، ومالي، والنيجر، وكلها مستعمرات فرنسية سابقة لها "تراث قانوني". ونظرت المراجعة في مدى استيفاء النصوص القانونية الوطنية للأحكام الواردة في المبادئ التوجيهية و "تفضيل افتراض ممارسة الحق في التجمع بحرية مع حقوق أخرى".

أثار الاستعراض التفصيلي لتشريعات النظام العام في البلدان الأربعة المستهدفة الملاحظات التالية المتعلقة بمعايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية:

يبين تحليل تشريع النظام العام في البلدان الأربعة وجود نهج أساسي مشترك يستند إلى مبدأ أن إدارة النظام العام تتعامل أولاً وقبل كل شيء مع الوقاية من الاضطراب والفوضى ومع إعادة النظام. وينطلق هذا التشريع من

- ينص دستور 25 نوفمبر 2010 النيجيري في المادة (32) على أنه " تعترف الدولة وتكفل حرية الدخول والخروج وحرية تكوين الجمعيات والتجمع والمظاهرة والمسيرة وفقاً للشروط التي تحددها القوانين". إن حرّيتي الاجتماع والمظاهرة معترف بهما ومضمونتان ولكنهما لا تخضعان لنظام قانوني واحد.

- أما بالنسبة للمضمون، تنص المادة 2 من القانون رقم 45-2004 الصادر بتاريخ 8 يونيو 2004 والذي يحكم التجمعات في الشارع على أن "جميع المواكب، والمسيرات والتجمعات، وبصفة عامة، كل المظاهرات على الشارع العام تخضع لواجب الإعلان المسبق باستثناء التظاهرات الداخلة في نطاق التقاليد المحلية، أو التجمعات و المواكب المنظمة خلال الحملات الانتخابية والتي يحكمها قانون الانتخابات".

- وتنص المادة 3 من القانون نفسه على أنه "يتم الإعلان في مقر البلدية التي تُعقد المظاهرة في أراضيها، خمسة (05) أيام على الأقل وخمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، قبل تاريخ المظاهرة". وتنص المادة 5 على أنه "إذا كان من المرجح أن تؤدي المظاهرة إلى الإخلال بالنظام العام، يجب على السلطة المخولة بصلاحيات حفظ النظام أن تحظره بموجب قرار مبرر".

- وبلمثل، تحظر المادة 97 من قانون العقوبات في النيجر أي تجمع مسلح وأي تجمع غير مسلح قد يعكر صفو الهدوء العام على الشوارع. ونفس المادة تنص في فقرتها 3 على أنه " ... يمكن لممثلي السلطة العامة المكلفين بتفريق تجمع أو ضمان تنفيذ قانون، أو حكم أو تفويض من العدالة، أن يلجؤوا إلى استعمال القوة إذا عانوا من ممارسة العنف أو الاعتداء ضدهم، أو إذا لم يكن لديهم وسيلة أخرى للدفاع عن المواقع التي يحتلونها أو المراكز التي كلفوا بحمايتها".

إن شرح هذه المواد سيسمح لنا بفهم المبادئ التوجيهية.

أما عدم الإخطار المسبق، والمشاركة في مظاهرة غير مرخص لها، والإعلان الناقص بقصد الخداع فإنها مخالفات يعاقب عليها القانون.

في النيجر، تعتبر المظاهرة التي لم يتم الإعلان عنها سابقاً جريمة، وفي الواقع هناك حالتان (2) :

- الحالة الأولى : يدعو المتظاهرون إلى اجتماع حاشد عن طريق نشر إعلان دون إخطار مسبق، تصدر السلطات تعليمات إلى الشرطة لنشر قواتها في مكان المظاهرة لمنع أي تجمع، وإذا أصرّ المتظاهرون على القيام بالمظاهرة يتم اعتقالهم.

- الحالة الثانية: المتظاهرون الذين لم يقوموا بإشعار مسبق نزلوا رغم ذلك في الشوارع، تتلقى الشرطة تعليمات لنشر قواتها من أجل توقيف تقدمهم. وعندما يستمرون في ترديد شعارات معادية ورمي مقذوفات، فإن النصوص القانونية أمرت بتفريقهم بالقوة.

لقد أثرنا للتوّ تناقضات المواد المقتبسة والتي علقنا عليها في ضوء أحكام المبادئ التوجيهية أدناه :

إن مجرد وجود هذه الأداة المخصصة للتدريب سيكون خطوة كبيرة إلى الأمام بالنسبة لعملية حفظ النظام في التجمعات، وهي عملية يتولى الكثير منها ضباط لم يتلقوا أي توجيهات متخصصة. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذه المحادثات والتبادلات مع الشرطة أن تشكل منتديات حيوية لمناقشة التحسينات الإضافية، وربما، لتحقيق تغيير كبير في المواقف.



الدكتور توماس بروبرت  
محاضر أقدم، معهد القانون الدولي والمقارن في  
إفريقيا (جامعة بريتوريا)

#### 4-ملاحظات بشأن المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب مقارنة مع القانون الوضعي النيجيري فيما يتعلق بحفظ وإعادة النظام العام

تهدف المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا (المبادئ) إلى إرشاد الدول في تنفيذ التزاماتها بموجب الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق) وبالتحديد التزامها المستمد من الحق في الاجتماع بحرية مع الآخرين على النحو المعترف به في المادة 11 من الميثاق.

إن المبادئ التوجيهية إحدى الصكوك القانونية غير الملزمة التي تستلهمها الدول الأعضاء في نطاق تحسين ممارسة حفظ النظام. وهذا يفترض مسبقاً أن تبذل الدول جهوداً لتكييف تشريعاتها المحلية في هذا المجال مع أحكامها.



وفيما يتعلق بالتشريع النيجيري يمكننا تسليط الضوء على وجود عدد من الاختلافات مع المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا. وهذه الاختلافات تشكل عوائق لتنفيذها في النيجر وتخص عدة جوانب يمكن إبراز بعضها في النقاط التالية :

- المصطلحات القانونية المستخدمة في وضع المبادئ لا تعكس المعنى القانوني للتشريع النيجيري. على سبيل المثال، تتحدث المبادئ عن "الاجتماعات" إشارة إلى المظاهرات. هذه المصطلحات لها معنى قانوني مختلف في التشريع النيجيري. ولا تخضع الاجتماعات لإعلان مسبق كما هو الحال في المظاهرات. ومع ذلك، يجب التمييز بين الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة. يجب أن يستوفي أي اجتماع خاص المعايير الثلاثة (3) التالية :

(1) أن ينعقد في غرفة مغلقة. (2) أن يكون لدى المشاركين دعوة شخصية وفردية ورسمية. (3) أن تخضع الدعوات لمراقبة صارمة عند الدخول. تعتبر جميع الاجتماعات الأخرى عامة طالما لم يتم استيفاء أحد الشروط الثلاثة المذكورة أعلاه.



وعلاوة على ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن المبادئ التوجيهية، بالإضافة إلى تأكيدها على هذا النوع من الاستعدادات المسبقة، تنص على أن رجال الشرطة يجب أن يكونوا على استعداد للرد بشكل مناسب على التجمعات "العفوية"، التي يكون فيها الإشعار لمدة أقصر بكثير.

### خلال التجمع

يجب أن يكون موظفو الشرطة مجهزين بشكل صحيح. وتوضح المبادئ التوجيهية أن هذا يشمل "مجموعة من معدات الحماية الشخصية المناسبة وأسلحة مناسبة غير قاتلة لتقليل الاعتماد على الوسائل القادرة على التسبب في الوفاة أو الإصابة الخطيرة".<sup>23</sup> وبعبارة أخرى، فإن رجال الشرطة إلى التجمعات مسلحين فقط بالعصي والأسلحة النارية التي يحملونها عادة لخدمتهم من المرجح أن ينتهي بشكل سيء. إن الإقرار بضرورة حماية كافية للشرطة يشجع على المزيد من المشاركة في صفوفها.

لكن الشرطة تواجه سلسلة من التحديات فيما يتعلق بتصاعد التوترات، سواء من الشارع أو من القمة. وهناك للأسف تصور سائد في كثير من البلدان بأن التجمع لم يحقق الغرض منه (بما في ذلك غرض الورد في نشرات الأخبار المسائية) إذا لم يكن هناك شكل من أشكال الاشتباك العنيف مع الشرطة. وفي الوقت نفسه، تتعرض الشرطة في بعض الأحيان لضغط سياسي كبير لضمان عدم سماحها بمواصلة التجمعات حتى السلمية إذا كان المشاركون يعبرون عن رسالة خاصة.

وفي هذا السياق، تنص المبادئ التوجيهية على مبدأ توجيهي أساسي يفيد بأن "الدور الأساسي للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في حفظ النظام والأمن في التجمعات هو ضمان سلامة الجمهور وحماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص".<sup>24</sup>

### بعد التجمع

غالباً ما يشدد المدافعون حقوق الإنسان على مفهوم المساءلة، وليسبب وجهه. إن اللجنة الأفريقية، على مدى عدد من السنوات وفي قرارات ووثائق مختلفة، شجعت الدول على إنشاء آليات للرقابة المدنية على الشرطة ومتابعة المساءلة عن انتهاكات محددة. ومع ذلك، من المهم التأكيد، على غرار المبادئ التوجيهية ودليل التدريب، على أن عملية مراقبة حفظ النظام يجب أن تكون روتينية، بدلا من أن تحدث فقط عندما يكون هناك صدام عنيف. إن إضفاء الطابع المؤسسي على العمليات وصنع القرار الخاضعة للمساءلة يعتبر سمة أساسية لخدمة مهنية للشرطة.

### تغيير موقف وسلوك الشرطة

كما تبين أعلاه، رافق اعتماد المبادئ التوجيهية تطوير أداة مخصصة لتدريب الشرطة، يمكن أن يُستخدم الآن من قبل منظمات الشرطة نفسها، أو من قبل منظمات المجتمع المدني التي تعمل مع الشرطة في القارة، كنقطة انطلاق عملية للتدريب المتخصص وبناء القدرة من أجل توعية الضباط بالمعايير القارية لإدارة التجمعات.

### 3- تنفيذ المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا: التحديات العملية

إن اللجنة الأفريقية، باعتمادها في بداية عام 2017، المبادئ التوجيهية لحفظ النظام والأمن في التجمعات من قبل المسؤولين عن إنفاذ القانون في أفريقيا، قامت بتدخل في الوقت المناسب لمعالجة تحدي قاري (وعالمي).<sup>20</sup> إن التجمعات تحدث، ويتم التعامل معها أحيانا تعاملًا سيئا من قبل الشرطة، وبتواتر متزايد في جميع أنحاء أفريقيا: تجري بشكل تجمعات سياسية، وإضرابات، واحتجاجات على تقديم الخدمات.

وإذ تقدم اللجنة مبادئها التوجيهية، تدرك بوضوح صعوبات التنفيذ: إن وثائق حقوق الإنسان التي وضعت بشكل جيد ستكون غير فعالة طوال الوقت الذي تكون فيها بدون آلية تسمح لها بتوجيه الممارسة على أرض الواقع. في محاولة لسد هذه الفجوة، قد تم وضع دليل تدريبي مختصر مصمم لتوعية الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون أنفسهم في نفس الوقت، مع الاستفادة من العملية التشاركية نفسها.<sup>21</sup>

يتبنى كل من المبادئ التوجيهية ودليل التدريب نهجا عمليا للغاية نحو حفظ الأمن في التجمعات، مع مناقشة ما يجب أن يحدث قبل التجمع نفسه وأثناءه وبعده. إن اعتبار الاحتياطات – بالقيام باستعدادات قبل العملية للحد من التدخل المخالف للحقوق، وكذلك اعتبار المساءلة – بوقفة تأمل بعد العملية للتفكير والتحقيق، إذا لزم الأمر، في أي تدخل مخالف للحقوق – يعتبران جزءا أساسيا من عملية حفظ النظام المراعية لحقوق الإنسان.

### قبل التجمع

على الرغم من أن عدم الإخطار المسبق لا يجب أن يجعل التجمع غير قانوني، إلا أنه في معظم الحالات يساعد رجال الشرطة بشكل كبير على القيام باستعدادات فعالة إذا تم إبلاغهم في وقت مبكر من التفاصيل العملية، وإذا كانوا يشاركون في التواصل البناء مع المنظمين. تشير المبادئ التوجيهية إلى أن هذا "سيعزيز الثقة بعمل الشرطة في التجمعات، ويساعد في تقييم المخاطر والتخطيط للطوارئ، كما يساعد في منع تصاعد التوتر والعنف".<sup>22</sup> ومع ذلك، يجب على الشرطة في بعض الأحيان، التوسط للحصول على ضغط سياسي كبير للتصرف بشكل مختلف نحو أنواع معينة من التجمع.

بالمعنى المباشر، نحتاج الشرطة إلى نشر عدد كاف من رجالها في مكان التجمع. ففي كثير من الحالات التي تحصل فيه خروج التجمع عن السيطرة، يرجع السبب في ذلك، جزئيا على الأقل، إلى وجود عدد غير كاف من الشرطيين، شعروا بالتهديد. كذلك، بصرف النظر عن النقص الواضح في الموارد، يجب تخطيط نشر الشرطة بطريقة معقولة دائما، نظراً لأن الوجود المفرط للشرطة في الشوارع يمكن أن يؤدي إلى تصعيد التوتر أو ردع المشاركة.

<sup>20</sup> على المستوى العالمي، تم تشكيل المناقشات حول هذه المسألة في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة من

خلال التقرير المشترك لعام 2016 للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين

الجمعيات، ماينا كياي، والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تسفأ، السيد

كريستوف هينز، بشأن الإدارة السلمية للتجمعات [31/66] / HRC / A.

<sup>21</sup> راجع [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

<sup>22</sup> راجع [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing\\_of\\_assemblies\\_training\\_manual.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/policing_of_assemblies_training_manual.pdf)

الميثاق الأفريقي، تقدم المبادئ التوجيهية تفاصيل معينة عن التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول الأطراف لضمان حفاظ الشرطة على الحق في التجمع وحمائته وتعزيزه عندما تقوم بعمليات إدارة التجمعات.

إن عمل اللجنة خطوة حاسمة، ولكن يبقى فقط الخطوة الأولى في المجهود القاري لتعزيز التعامل مع التجمعات بطريقة متوافقة مع الحقوق. والأمر الأكثر تعقيداً هو التطبيق العملي للمبادئ التوجيهية على المستوى الوطني. إدراكاً لهذا التحدي، أدرجت اللجنة في القسم 6 مخططاً للتنفيذ الوطني يشجع الجهود المبذولة للتوعية وتفعيل المبادئ التوجيهية في السياقات الوطنية. وعلاوة على ذلك، اعترافاً بكثرة الجهات الفاعلة التي يمكن أن تؤثر على الطريقة التي يتم بها تسهيل التجمعات وحفظ النظام خلالها، يختار القسم 6 مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة التنفيذيين ذوي الصلة.

على الصعيد المحلي، تلعب البرلمانات الوطنية دوراً أساسياً في تنفيذ المبادئ التوجيهية. وافقت الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي، في المادة 1، على اتخاذ تدابير تشريعية وغير تشريعية من أجل إنفاذ الحقوق والواجبات والحريات المنصوص عليها في الميثاق. مع إشارة خاصة إلى هذا الالتزام المنصوص عليها في الميثاق، ويشجع المبدأ التوجيهي 25.1 الدول الأطراف على اعتماد قانون، أو مراجعة التشريعات القائمة، لضمان التوافق بين الأطر القانونية الوطنية لحفظ الأمن والنظام في التجمعات وأحكام المبادئ التوجيهية. ويجب إلغاء أو تعديل القوانين غير المتوافقة مع المبادئ التوجيهية. لا يمكن المبالغة في أهمية الهيكل القانوني لعمل الشرطة خلال التجمعات. فهي نقطة مرجعية لوضع اللوائح، وإجراءات التشغيل، والتدريب، والتشكيلات التكتيكية، وهو الإطار الذي يمكن به تقييم سلوك الشرطة ومعالجته من قبل الجهات المعنية بالمساءلة.

يُعتبر التدريب الفعال لموظفي إنفاذ القانون أمراً حاسماً لنجاح تنفيذ المبادئ التوجيهية على المستوى الوطني. يشجع المبدأ التوجيهي 27 وكالات إنفاذ القانون على ضمان كون جميع المسؤولين، بغض النظر عن الوحدة التي ينتمون إليها، يتلقون التدريب الأولي والمستمر على مراقبة التجمعات، مع توفير تدريب متقدم للوحدات المنشأة خصيصاً لهذا الغرض. يحدد المبدأ التوجيهي 7.2 قائمة شاملة بالجوانب التي ينبغي تغطيتها في هذا التدريب، وتشمل معايير حقوق الإنسان، وفهم سلوك المشاركين، والتقليل من الصراع، وتكتيكات تخفيف التوتر، والاستخدام القانوني للقوة، وسلامة وحماية الفئات الضعيفة، ومبادئ المساءلة.

ولتشجيع التدريب، تم نشر دليل التدريب القائم على أساس المبادئ التوجيهية في عام 2017 تحت رعاية المقرر الخاص السابق المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان، سعادة القاضية رين-الابيني غانسو. في عام 2017، أجرت اللجنة وشركاؤها تدريباً تجريبياً مع كبار مسؤولين من برنامج غرب أفريقيا المعني بحقوق الإنسان وعمل الشرطة (POLI.DH) والدول الأعضاء في منظمة التعاون لقادة الشرطة في شرق أفريقيا (EAPCCO). وفي عام 2018، طلب جهاز شرطة ملاوي من APCOF إجراء تدريب شامل على المبادئ التوجيهية لجميع مراكز الشرطة في البلاد لأنها كانت تشرع في التحضير لانتخابات مايو 2019 الثلاثية.

وإلى جانب التدريب، يتم تشجيع هيئات الشرطة الإفريقية أيضاً على مواصلة إجراءات تشغيلها لشرطة النظام العام مع أحكام المبادئ التوجيهية. ومرة أخرى، أدت EAPCCO دور الريادة في هذا الصدد باعتمادها مؤخراً نموذج إجراءات تشغيل قياسية لإدارة النظام العام تتماشى مع المبادئ التوجيهية.

### خاتمة

إن قرار اللجنة اعتماد المبادئ التوجيهية كان استجابة لتزايد واستمرار القلق حول ممارسات الشرطة بأشكال مختلفة تحد أو تنتهك الحق في التجمع. تعزز المبادئ التوجيهية أهمية كون ردود فعل الشرطة على التجمعات قائمة على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وتهدف إلى ضمان التيسير الفعال للتجمعات من قبل الشرطة. وبالتالي فإن تطبيق المبادئ التوجيهية من قبل جميع الدول الأطراف له أهمية حاسمة لضمان التنفيذ العملي لروية اللجنة بشأن التعامل مع التجمعات، وضمان الحق في التجمع السلمي للجميع في جميع أنحاء قارتنا.

### التوعية

إن العنصر الرائد والضروري في التنفيذ الفعال للمبادئ التوجيهية من قبل الدول الأطراف هو وعي جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بأحكامها. وفقاً لذلك، تشجع اللجنة الدول الأطراف على تعزيزها ونشرها على نطاق واسع لدى جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة. ومع أن هيئات إنفاذ القانون لها دور مركزي في تسهيل التجمعات، يمكن أن يكون لأدوار وسلوك الجهات الفاعلة الأخرى تأثير كبير على الطريقة التي تدار بها التجمعات، ومدى احترام الحقوق. وبناء على ذلك، ندعو اللجنة الدول الأطراف إلى توعية مجموعة من الجهات الفاعلة الرئيسية إلى جانب هيئات إنفاذ القانون، بما في ذلك الجهات التي قد يكون لديها (أ) صلاحيات اتخاذ القرار، مثل السلطات المحلية (ب) مهام الرقابة، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وسلطات الرقابة المدنية المستقلة للشرطة؛ و (ج) الجهات التي يمكنها التأثير على الخطاب العام حول التداخل بين أعمال الشرطة وحقوق الإنسان والتجمعات، مثل المجتمع المدني ووسائل الإعلام. ومع أن مسؤولية التوعية تقع على عاتق الدول الأطراف، فإن مبادرات مثل التي تقوم بها المنتدى الأفريقي للمراقبة المدنية لعمل الشرطة (APCOF) في جنوب أفريقيا لعقد حوارات بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية بشأن المبادئ التوجيهية مثال على الدور الحاسم الذي يمكن لجميع أصحاب المصلحة، بما فيهم المجتمع المدني، أن يلعبوه في تعزيز التوعية.

### التفعيل

إن نقطة الانطلاق الأساسية لتفعيل المبادئ التوجيهية هي اللجنة الإفريقية نفسها. وتلعب اللجنة دور مراقب إقليمي لتنفيذ المبادئ التوجيهية من خلال مهامه في التعزيز والحماية، وخاصة من خلال إجراءات تقديم التقارير المنصوص عليها في المادة 62 من الميثاق الأفريقي. وتتيح هذه الوظائف للجنة تحديد التحديات وتقديم التوصيات وضمان المتابعة. وفي المقابل، يتم تشجيع الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي على تقديم تقارير حول امتثالها للحقوق والواجبات والحريات المنصوص عليها في الميثاق إشارة إلى الوثائق التفسيرية مثل









