

**Rapport du Panel sur 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**

62^{ème} Session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

26 avril 2018,

Nouakchott (Mauritanie)

A/ Introduction

1. Un Panel sur 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 a été organisé le 26 avril 2018, lors de la 62^{ème} Session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Commission) tenue à Nouakchott, en Mauritanie. Le Panel a été organisé sous les auspices de la Rapporteuse spéciale sur les Prisons, les Conditions de détention et l'Action policière en Afrique, **l'Honorable Commissaire Maria Theresa Manuela**, avec l'appui technique de l'Institut danois des droits de l'homme (IDDH) et du Forum Africain pour le Contrôle Civil de l'Action Policière (APCOF) et le soutien financier de l'Union européenne.
2. Le Panel était présidé par **l'Honorable Commissaire Maya Sahli Fadel**, membre de la Commission et Rapporteuse spéciale sur les Réfugiés, les Demandeurs d'asile, les Migrants et les Personnes déplacées.
3. Le Panel a essentiellement traité de questions relatives à la mise en œuvre effective des Lignes directrices. Six (6) panélistes ont fait des présentations suivies de discussions interactives avec les participants.

B/ Présentations

4. Le premier intervenant, **l'Honorable Commissaire Maria Theresa Manuela**, a souhaité la bienvenue aux participants. Elle a rappelé que les Lignes directrices ont été adoptées lors de la 21^{ème} Session extraordinaire de la Commission tenue du 23 février au 04 mars 2017 à Banjul (Gambie), conformément à l'Article 45 (1) (b) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
5. La Commissaire Manuela a indiqué que les Lignes directrices font partie des lois non contraignantes de la Commission mais constituent une interprétation faisant autorité de l'Article 11 de la Charte, et sont axées sur ce que la police devrait faire pour respecter le droit à la liberté de réunion et les autres droits connexes. Elle a expliqué que les Lignes directrices fournissent des orientations aux États parties à la Charte concernant ce qui devrait être fait avant, pendant et après une réunion, pour garantir le respect du droit à la liberté de réunion par les agents chargés de l'application des lois. La Commissaire Manuela a invité les participants à écouter les différentes présentations traitant de questions pertinentes pour la mise en œuvre effective des Lignes directrices.
6. Le deuxième intervenant, **Mme Josiane Somdata Tapsoba-Koné**, Consultante de l'IDDH sur la police et les droits de l'homme, a axé sa présentation sur le *Rôle des principales parties prenantes dans la mise en œuvre des Lignes directrices*. Mme Koné a

entamé sa présentation par cette question : Qui a un rôle à jouer dans la mise en œuvre des Lignes directrices ? Elle a répondu en indiquant que les États et les acteurs non étatiques ont un rôle important à jouer, mais que c'est à l'État qu'il incombe au premier chef de mettre en œuvre les Lignes directrices.

7. S'agissant de la responsabilité des États, Mme Koné a indiqué que les trois pouvoirs : le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire, ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des Lignes directrices. Elle a fait valoir qu'il existe une disjonction entre les dispositions des Lignes directrices et les lois nationales régissant le maintien de l'ordre public par la police. Elle a pris l'exemple de la notification préalable des réunions qui est toujours obligatoire dans certains États parties à la Charte, alors que les Lignes directrices prévoient 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.
8. Mme Koné a donc souligné la nécessité pour les législatures des États parties d'harmoniser leurs lois nationales conformément aux dispositions des Lignes directrices. Elle a également souligné la nécessité pour les gouvernements d'assurer la sensibilisation et la formation nécessaires sur les Lignes directrices à l'intention des agents chargés de l'application des lois, y compris l'équipement adéquat pour le maintien de l'ordre lors des réunions. En ce qui concerne la formation, Mme Koné a invité les États à aller au-delà des formations ad hoc et à mettre en place des programmes de formation plus solides grâce à une formation initiale et pratique dispensée aux agents chargés de l'application des lois.
9. Elle a indiqué qu'il importait que les États fournissent des informations sur la mise en œuvre des Lignes directrices dans leurs rapports périodiques soumis à la Commission en vertu de l'Article 62 de la Charte. Mme Koné a noté qu'aucun droit ne peut être efficace s'il n'y a pas de sanction en cas de violation et a donc souligné la nécessité pour le pouvoir judiciaire de poursuivre, juger et punir les responsables de violences survenant lors de réunions, même s'ils sont des agents chargés de l'application des lois.
10. En ce qui concerne les acteurs non étatiques, Mme Koné a indiqué que les Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dotées d'un mandat de promotion et de protection des droits de l'homme ont un potentiel important pour travailler à la mise en œuvre des Lignes directrices. Elle a cité les mécanismes indépendants de surveillance de l'action policière comme étant des institutions clés qui devraient surveiller l'action des agents chargés de l'application des lois lors des réunions et entreprendre des actions favorables à l'établissement des responsabilités lorsque la violence se produit lors de réunions. Elle a également mentionné que les Organisations de la société civile peuvent apporter un soutien aux États par le biais de la sensibilisation et de la formation des agents de police sur les Lignes directrices, qu'elles peuvent sensibiliser à leur mise en œuvre effective au niveau national et fournir des informations à ce sujet à travers des rapports parallèles transmis à la Commission.
11. Mme Koné a souligné que le rôle de la Commission est essentiel à la mise en œuvre des Lignes directrices, vu qu'elle peut sensibiliser aux Lignes directrices, adopter des observations conclusives fondées sur les Lignes directrices, utiliser les Lignes directrices lors de l'examen des communications et entreprendre d'autres actions

pertinentes. Elle a également mentionné que les organisations régionales et internationales devraient envisager d'apporter un appui technique et financier aux États pour la mise en œuvre des Lignes directrices.

12. En conclusion, Mme Koné a invité les participants à garder à l'esprit le fait que lorsque nous regardons avec consternation des images comme celle d'un policier donnant des coups de pied à un manifestant déjà au sol et qui s'est rendu, ce n'est pas toujours la seule responsabilité de l'officier qui est engagé. La plupart du temps, c'est l'échec de tout un système ; un système qui n'oriente pas l'agent au respect des règles conformes aux normes régionales et internationales ; un système qui n'a pas fourni une formation et des conditions de travail adéquates à l'intention de l'agent ; et un système où le pouvoir judiciaire a échoué parce qu'il n'a pas poursuivi et puni les auteurs de tels précédents, encourageant ainsi la répétition de telles actes. Elle a rappelé cette déclaration de l'Hon. Pansy Tlakula, ancienne Présidente de la Commission : « lorsque le maintien de l'ordre par les agents de police tourne mal, personne ne gagne : les policiers deviennent des victimes, les manifestants deviennent des victimes et le pays est la victime ultime ». Mme Koné a donc invité toutes les parties prenantes à unir leurs efforts pour mettre un terme à la violence lors des réunions.
13. La présentation suivante a été faite par **M. Edmond Tapsoba**, Commissaire principal de Police, Commandant des Compagnies Républicaines de Sécurité (force de contrôle des émeutes) au Burkina Faso. Sur la base de son expérience en tant qu'agent de police, il a parlé des *Défis rencontrés par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions*. Il a identifié quatre (4) défis majeurs.
14. Le premier défi mentionné par M. Tapsoba est la nécessité d'harmoniser les lois nationales avec les Lignes directrices. Pour expliquer ce défi, il a donné des exemples tels que l'obligation de notification préalable des réunions qui est encore obligatoire au niveau national alors que les Lignes directrices ne considèrent pas l'absence de notification comme un motif pour déclarer une réunion illégale ou la disperser. Il a également cité le fait que, selon les Lignes directrices, 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. Il a toutefois souligné le défi de garantir ce rôle lorsque la police n'est pas informée de l'organisation de la réunion. Il a également rappelé que les Lignes directrices prévoient que le personnel militaire affecté aux opérations concernant les réunions doit être subordonné aux autorités policières et placé sous leur commandement, mais que cela n'est pas toujours la pratique au niveau national.
15. Pour M. Tapsoba, le deuxième défi concerne l'absence de formation appropriée à l'intention des agents chargés de l'application des lois. Il a recommandé que la formation sur les Lignes directrices et la facilitation des réunions en général comprenne des exercices pratiques et soit intégrée dans les programmes de formation initiale et continue. Il a insisté sur le fait que les centres de formation devraient être équipés du matériel nécessaire, notamment l'équipement de simulation de scénario dans la formation des agents de police.
16. Le troisième défi mentionné par M. Tapsoba est le manque d'équipement approprié à la disposition de la Police. M. Tapsoba a estimé que si l'équipement individuel et

collectif destiné à protéger les policiers lors des rassemblements n'est pas assez approprié pour les protéger, ils réagissent de manière disproportionnée lorsqu'ils sont attaqués par des manifestants. Il a recommandé qu'un équipement approprié soit fourni aux agents chargés de l'application des lois, y compris les armes moins létales.

17. Comme dernier grand défi à relever, M. Tapsoba a regretté l'absence d'autorités administratives et locales dans le processus de facilitation des réunions, alors que les Lignes directrices encouragent leur participation aux négociations et pour désamorcer les tensions.
18. L'intervenant suivant, **M. Andrew Songa**, Chargé de Programme - Justice transformatrice, à la Commission des droits de l'homme du Kenya, a axé son exposé sur les liens entre les *Ressources fournies à la police et le recours à la force lors des réunions*. M. Songa a regretté que le recours à la force et aux armes à feu constitue parfois une première tactique utilisée par les agents chargés de l'application des lois dans différents pays d'Afrique, alors qu'elle est censée être une mesure de dernier recours. M. Songa a fait valoir que cette situation est due à un certain nombre de défis.
19. 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. Cette situation est exacerbée par le fait que l'usage aveugle d'armes à feu tend à prévaloir, entraînant ainsi la perte de vies innocentes. Un deuxième défi mentionné par M. Songa est l'approvisionnement insuffisant en armes de contrôle et/ou l'usage à mauvais escient qui en est fait. Il a expliqué que, bien que ces armes soient considérées comme des armes à létalité limitée dont un mauvais usage a néanmoins de graves conséquences sur la santé des manifestants, causant même parfois la mort. Le troisième défi est que les agents chargés de l'application des lois utilisent la force dans un théâtre opérationnel caractérisé par un manque de transparence et une structure de commandement qui n'est pas clairement établie ; ce qui ne facilite pas souvent la communication entre les organisateurs des réunions et les agents chargés de l'application des lois, pas plus qu'elle ne facilite l'établissement des responsabilités lorsque des droits sont violés.
20. Pour relever les défis identifiés, M. Songa a recommandé ce qui suit : Les agents chargés de l'application des lois devraient ne devraient recourir à la force qu'en dernier recours, lorsque d'autres moyens tels que le dialogue échouent ; 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 ; et les armes à feu ne doivent être utilisées qu'en cas de menace grave pour la vie, que ne sauraient juguler des armes à létalité réduite. Il a également recommandé que l'usage d'armes de contrôle des mouvements de foules doit être assorti de tests rigoureux et avancés et que les mécanismes de surveillance et de responsabilisation soient suffisants pour l'usage de la force. M. Songa a conclu en indiquant que les Lignes directrices renforceraient la liberté de réunion si elles étaient adoptées par les États membres intéressés par les réformes.
21. L'une des recommandations de M. Songa, à savoir la mise en place de mécanismes de contrôle et de responsabilisation, a été développée davantage par l'intervenant

suisant, M. Thomas Probert, Maître de conférences hors classe, Institut de Droit international et comparé en Afrique (Université de Pretoria). Sa présentation portait sur les *mécanismes de contrôle et de responsabilisation internes et externes de l'action policière lors des réunions*.

22. Le Dr Probert a indiqué que les Lignes directrices ne sont pas le premier document soulignant l'importance d'un contrôle indépendant de la police, mais qu'elles fournissent des détails importants sur la façon dont ces mécanismes devraient fonctionner. Il a indiqué que, généralement, la responsabilité du point de vue des droits humains comporte trois éléments fondamentaux : une enquête visant à établir ce qui s'est passé ; une certaine forme de recours visant à remédier à la situation, par exemple en poursuivant l'auteur de l'infraction et en indemnisant ou en dédommageant la victime ; et, peut-être le plus important, la mise en œuvre de la réforme apportant des changements structurels visant à garantir que des violations similaires ne se reproduisent pas à l'avenir.
23. Le Dr Probert a souligné que l'avantage éventuel des mécanismes de contrôle des enquêtes au niveau de la police était évident. Leur avantage éventuel en termes de réforme était le plus souvent négligé. En examinant la performance des mécanismes de contrôle, nous nous concentrons parfois trop sur le nombre de policiers poursuivis et pas assez sur la nécessité de mettre en œuvre des réformes. Cela peut être particulièrement important, a-t-il souligné, dans le contexte du maintien de l'ordre lors des réunions, où les résultats peuvent être déterminés de manière significative par les tactiques, l'équipement et les approches. Sans contrôle et examen continus, les services de police pourraient facilement répéter des erreurs et ne pas tirer des leçons de l'expérience.
24. À la suite de la présentation du Dr Probert, **Mme Aminata Jawara Manga**, Juriste au Secrétariat de la Commission, a présenté la 11^{ème} Édition de la Lettre d'information Police et Droits de l'homme en Afrique, qui contient des articles sur la mise en œuvre des Lignes directrices. Mme Manga a rappelé que la Lettre d'information fait partie du partenariat entre la Commission et ses partenaires, l'IDDH et l'APCOF et a été particulièrement développé sous les auspices du Rapporteur spécial sur les Prisons, les Conditions de Détention et l'Action policière en Afrique. La lettre d'information a été produite grâce au soutien financier de l'Union européenne et de DANIDA. Mme Manga a énuméré les neuf (9) articles contenus dans le bulletin comme suit :
 - **Introduction à la lettre d'information**, par l'Honorable Commissaire Maria Teresa Manuela, Rapporteuse spéciale sur les prisons, les conditions de détention et l'action policière en Afrique ;
 - **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**, par Louise Edwards, Directrice de Programme à l'APCOF ;
 - **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**, par Dr Thomas Probert, Chercheur ;
 - **Observations sur les Lignes directrices de la CADHP comparées au droit positif nigérien relativement au maintien et rétablissement de l'ordre public**, M. Ibrahim Toudou Daouda, Commissaire Principal de Police, Commandant du Groupement des Compagnies Nigériennes de Sécurité ;

- **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 sur le Maintien de l'Ordre lors des Réunions en Afrique**, Monique Alexis, Consultante en Sécurité et Droits de l'Homme ;
- **Comprendre le rôle des autorités locales dans le maintien de l'ordre à l'occasion des réunions, l'exemple du Niger**, Ibrahim Mariga, Représentant National de l'Institut Danois des Droits de l'Homme au Niger ;
- **Relever les défis relatifs au recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique**, Mr. Andrews Songa ;
- **Équipement de la Police et Maintien de l'ordre lors des réunions : Quelle utilité ?** M. Edmond Tapsoba, Commissaire principal de Police, Commandant des Compagnies Républicaines de Sécurité/Burkina Faso.
- **Nouvelles du Secrétariat de la CADHP**, Aminata Jawara Manga, Juriste au Secrétariat de la CADHP.

25. Mme Manga a également informé les participants que la Lettre d'information est accessible sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante :

http://www.achpr.org/files/news/2018/04/d333/11th_newsletter_en_fr_pt_ar_fin_al.pdf

C/ Discussion interactive

26. À la suite des diverses présentations, l'Honorable Commissaire Maya a invité les participants à prendre la parole pour leurs questions et contributions :

- La première contribution a été faite par le **Délégué d'État du Burkina Faso**, qui a indiqué que pour déterminer le fossé entre ce qui est enseigné et ce qui devrait l'être au Burkina Faso, une étude est en cours sur comment les droits de l'homme sont enseignés dans les institutions, notamment au niveau de la police et des forces de sécurité. Pour lui, cela débouchera sur un plan d'action pour combler ces lacunes et pourrait également être l'occasion d'inclure le contenu des Lignes directrices dans les programmes des écoles de police.
- La deuxième intervention a été faite par le **Délégué d'État de la République Démocratique du Congo (RDC)**, qui a indiqué que les organisateurs d'une réunion sont parfois responsables des violences lors des rassemblements et s'est demandé ce qu'il faudrait faire à cet égard ? Il a demandé qui est responsable en cas de violence dans le cadre d'une réunion interdite par les autorités pour des raisons de sécurité exceptionnelles ?
- La **Présidente de la Commission, l'Honorable Commissaire Soyata Maïga**, a déploré le fait que, même lorsque les manifestations sont autorisées, elles se terminent, dans la plupart des cas, par la violence. Outre le fait que les participants soient des victimes, il arrive aussi que les policiers eux-mêmes deviennent victimes de la violence. Elle a insisté sur le fait qu'il est important de déterminer les responsables de la violence lorsqu'elle a lieu. La Présidente s'est félicitée de la présence d'un policier dans le Panel et a encouragé la participation de la hiérarchie policière à ces forums.

27. Mme Koné a répondu au représentant de la RDC en soulignant trois points : premièrement, le fait que le droit de réunion est un droit et non un privilège ; deuxièmement, le fait que des réunions spontanées devraient être autorisées dans des États démocratiques et que, même lorsqu'elles ont connaissance de réunions spontanées, les agents chargés de l'application des lois devraient intervenir pour faciliter la réunion. Troisièmement, en ce qui concerne les restrictions aux réunions et la responsabilité des civils dans la violence, Mme Koné a rappelé l'alinéa 1 (2) (3) des Lignes directrices qui disposent : « *Les participants et organisateurs des réunions doivent exercer le droit de se réunir dans le respect du droit d'autrui et conformément aux lois en vigueur, à condition que celles-ci soient conformes aux normes régionales et internationales des droits de l'homme* ». Elle a expliqué que si les civils sont responsables des violences lors des réunions, il devrait y avoir des sanctions mais que ce sont les lois pénales nationales des États qui traitent de tels incidents, ajoutant que les Lignes directrices ne visent pas à remplacer les législations pénales nationales et les Codes de procédure pénale.
28. Le Commissaire Tapsoba a ajouté que dans des circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence, les droits de l'homme devraient toujours être respectés, même si certaines libertés peuvent être restreintes dans un tel contexte. Il a indiqué que si des réunions sont organisées pendant une telle période malgré le fait qu'elles soient interdites, et si la violence se produit, il appartiendra au pouvoir judiciaire d'établir les responsabilités et de traduire en justice les auteurs des actes de violence.

D/ Conclusion

29. En conclusion, l'Honorable Commissaire Manuela a formulé les quelques recommandations suivantes :
- Il est important de diffuser les Lignes directrices et de les inclure dans la formation initiale et continue ;
 - La Police doit disposer d'équipements adéquats et être formée à leur utilisation ;
 - Les législations nationales doivent également être révisées pour tenir compte des Lignes directrices.
30. À la suite de son allocution de clôture, la Commissaire Manuela a invité les panelistes et tous les participants à se présenter au lancement de la Lettre d'information n° 11 : Police et Droits de l'homme en Afrique.
