# MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LA ZONE PÉRIURBAINE EN AFRIQUE

## Améliorer la sécurité des groupes marginaux

Éditeur : Dr Simon Howell

APCOF
African Policing Civilian Oversight Forum

# MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LA ZONE PÉRIURBAINE EN AFRIQUE

## Améliorer la sécurité des groupes marginaux

Éditeur : Dr Simon Howell

**Remerciements**

Cette publication est financée par la Fondation Ford.

FORD FOUNDATION

Publié par le Forum Africain pour le Contrôle Civile de l'Action Policière (APCOF)
Copyright © APCOF, 2019
ISBN 978-1-928332-47-3

Les constatations et conclusions des auteurs ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques de la Fondation Ford, ou celles d'APCOF.

Forum Africain pour le Contrôle Civile de l'Action Policière (APCOF)
Building 23b, Suite 16
The Waverley Business Park
Wyecroft Road
Mowbray, 7925
Cape Town, ZA
Tél : +27 21 447 2415
Fax : +27 21 447 1691
Email : info@apcof.org.za
Web : www.apcof.org.za

Photo de couverture : Johnny Miller/Millefoto | www.millefoto.com
Conçu, composé et corrigé par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

APCOF
African Policing Civilian Oversight Forum

# Table des matières

*Préambule* iv

*Biographies* v

**INTRODUCTION**
MAINTIEN DE L'ORDRE, DÉVELOPPEMENT ET SÉCURISATION DES ESPACES URBAINS 1

**CHAPITRE 1**
VILLES INJUSTES ET LA DÉFAILLANCE INSTITUTIONELLE DES SOLUTIONS À CARACTÈRE PUNITIF POUR REMÉDIER À LA PAUVRETÉ 13

**CHAPITRE 2**
POLICE DE PROXIMITÉ ? LE MANQUE DE COHÉRENCE ENTRE LA RÉFORME ET LES ACTIVITÉS POLICIÈRES QUOTIDIENNES À NAIROBI, KENYA 26

**CHAPITRE 3**
L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES POLICIERS DANS LES ÉTABLISSEMENTS INFORMELS AUX ALENTOURS DE LILONGWE, MALAWI 46

**CHAPITRE 4**
MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LA ZONE PÉRIURBAINE AU CAMEROUN : LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE YAOUNDÉ 72

**CHAPITRE 5**
MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LES ENDROITS INFORMELS EN AFRIQUE DU SUD : LEÇONS TIRÉES D'UN POSTE SUD-AFRICAIN 92

**CHAPITRE 6**
POLICES PLURIELLES ET HYBRIDE AU NIGÉRIA 107

**CHAPITRE 7**
LE MAINTIEN DE L'ORDRE DANS LES COMMUNAUTÉS DE PERSONNES DÉPLACÉES ET DE RÉFUGIÉS 123

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** 139

# Préambule

Le développement rapide a mené à l'établissement et à la croissance de « bidonvilles » organisés de manière organique, dont la forme et les fonctions entravent souvent la prestation traditionnelle des services. Dans ces milieux urbains en développement rapide, les organisations policières sont souvent les premières à confronter les nombreux problèmes qui émergent en raison de ce développement extrêmement rapide, mais elles sont également les agents principaux chargés de veiller à ce que tous puissent bénéficier de la sûreté et de la sécurité sur un pied d'égalité. Ces espaces sont souvent non documentés, non cartographiés et en constante évolution, ce qui rend les styles traditionnels de maintien de l'ordre inefficaces et souvent non pertinents. De ce fait, les méthodes traditionnelles de maintien de l'ordre manquent d'impact, les délais de réaction sont plus longs, et la prestation de services, et notamment des services de sécurité, deviennent difficiles à mettre en œuvre d'une façon percutante et égalitaire.

Dans ce contexte, les capacités et les priorités du maintien de l'ordre risquent de compromettre l'agenda plus large des droits de l'homme, en dépit des cadres constitutionnels et législatifs établis en vue de promouvoir le droit de chacun à la dignité et à l'égalité en matière de sûreté et de sécurité. Les styles traditionnels de maintien de l'ordre, qui privilégient une réponse réactive et punitive, augmentent le risque de l'arrestation et de la détention arbitraires, de la torture et d'autres mauvais traitements, du déni des droits procéduraux, et de la discrimination basée sur le profilage. Les contraintes relatives à l'espace et aux infrastructures affectent la mesure dans laquelle la police peut fournir une garde à vue sans danger, compte tenu du fait que les conditions de la détention elle-même peuvent parfois constituer un mauvais traitement, et aggravent le risque de la violation des droits socio-économiques des personnes détenues, de leurs proches et de leurs communautés. Cette initiative a développé et présenté des connaissances sur de nouvelles réponses pratiques en matière de maintien de l'ordre dans les zones périurbaines, sans négliger la promotion des droits et de l'obligation de rendre des comptes.

Cette compilation éditée, confronte ces défis ainsi que beaucoup d'autres problèmes. Prenant au sérieux la complexité de ces défis et reconnaissant que la police est elle-même porteuse de connaissances, un large éventail d'universitaires, de spécialistes de la société civile et de hauts fonctionnaires de police africains issus d'organisations policières du continent africain, ont apporté leurs contributions à cette initiative.

**Sean Tait**
Directeur
APCOF

# Biographies

**Prof. Etannibi E.O. Alemika** est titulaire d'une Licence (B.Sc.) et d'un Master (M.Sc.) en sociologie de l'Université d'Ibadan (Nigéria), et d'un Master et d'un Doctorat en criminologie de l'Université de Pennsylvanie à Philadelphie (USA). Il est actuellement professeur de criminologie et sociologie du droit à l'Université de Jos, au Nigéria. Ses domaines de recherche comprennent la police, le crime organisé, la réforme du secteur de la sécurité, les études de conflits et l'administration pénale.

**Dennis Chipao** est commissaire adjoint principal de la Malawi Police Service, et doctorant à l'Université de Pretoria, où il participe à l'initiative « *Freedom from Violence* » (Initiative pour la prévention des violences).

**Tessa Diphoorn** est professeure adjointe au Département d'anthropologie culturelle à l'Université d'Utrecht aux Pays-Bas. Ses recherches portent essentiellement sur la sécurité et le maintien de l'ordre au quotidien, et dernièrement, elle a mené des recherches sur les efforts de réforme de la police à Nairobi, Kenya. Elle este l'auteur d'un ouvrage intitulé : *Twilight Policing: Private Security and Violence in Urban South Africa* (California Press, 2016).

**Polycarp Ngufor Forkum** est commissaire de police de la Police camerounaise. Sa thèse de doctorat sur « La perception publique de la police au Cameroun » doit encore être soutenue. Il est titulaire d'un diplôme prédoctorale Diplôme d'études approfondies (DEA), d'une Maîtrise en éducation (DIPES 11) de l'École normale supérieure, d'une Licence spécialisée (B.A. Hons) (Yaoundé) et d'un Master (LLM Master) en droits de l'homme et démocratisation en Afrique (Pretoria). Il est l'auteur de *Corruption policière au Cameroun et Ouganda : une analyse comparative* (2012). Son livre co-écrit, *Policing et les droits de l'homme au Cameroun*, est actuellement sous presse.

**Wangui Kimari** travaille comme chercheuse postdoctorale à l'African Centre for Cities de l'Université du Cap en Afrique du Sud. En outre, elle exerce la fonction de coordonnatrice de la recherche-action participative du Social Justice Centre de Mathare (Centre de justice sociale – MSJC) à Nairobi.

**Dr Simon Howell** travaille comme chercheur adjoint au Centre de criminologie à l'Université du Cap, en Afrique du Sud. Ses recherches se concentrent essentiellement sur les thèmes relatifs aux drogues illégales, au gangstérisme et au maintien de l'ordre dans le contexte sud-africain. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université de Rhodes.

**Anneke Meerkotter** est avocate qualifiée, titulaire des diplômes B.Proc (Baccalaureus Procurationis) et LL.B. *Bachelor of Laws* ou Licence en droit) de l'Université du Cap occidental et d'un Master en Sociologie de l'Université d'Amsterdam. Depuis 1999, elle travaille dans plusieurs pays d'Afrique australe, s'impliquant dans les litiges d'intérêt public, la recherche et la réforme des politiques publiques dans les domaines de la justice pénale, de la justice pénale pour mineurs et de la violence basée sur le genre. Elle est actuellement directrice du Centre de contentieux d'Afrique australe (SALC).

**Thomas Probert** est professeur extraordinaire au Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria et chercheur associé au Centre of Governance and Human Rights (Centre des droits de l'homme et de la bonne gouvernance) à l'Université de Cambridge.

**Kelly Stone** occupe le poste de conseillère en matière de recherche et d'élaboration des politiques, basée au Cap, en Afrique du Sud. Kelly qui est titulaire d'un Doctorat en jurisprudence (J.D.) et d'une Licence (B.A.) en sociologie et en philosophie des États-Unis, œuvre depuis 2011 à la promotion des approches développementales aux droits de l'homme et à la prévention de la violence en Afrique.

**Naomi van Stapele** est professeure adjointe dans le domaine de la Gouvernance urbaine et les politiques de développement à l'Institut international d'études sociales (IIES) aux Pays-Bas. L'un de ses projets de recherche actuels porte sur le rôle joué par les gangs dans la lutte contre le « terrorisme » au Kenya.

**Mark Waine** fut policier au Royaume-Uni pendant 21 ans. Au cours de cette période, il a exercé de multiples rôles de police opérationnelle, notamment en tant qu'enquêteur principal et commandant de l'ordre public. Il a occupé des postes de police pendant de longues périodes à l'étranger notamment, en Bosnie et en Afrique, et plus récemment en tant que officier de liaison contre le terrorisme et l'extrémisme pour le Royaume-Uni en Somalie. Depuis qu'il a quitté la police britannique en 2016, il continue d'exercer des fonctions de conseiller en matière de maintien de l'ordre auprès d'une grande organisation internationale, fournissant des services de conseils spécialisés, d'élaboration de politiques et de formation en Afrique.

Introduction

# Maintien de l'ordre, développement et sécurisation des espaces urbains

*Simon Howell*

Au cours des deux dernières décennies, nous avons constaté une croissance exponentielle de la population dans de nombreuses villes africaines, qui ont également connu une croissance de leur pouvoir économique et politique, et, dans certains cas, sont même devenues des destinations pour l'investissement, les biens et les personnes. L'afflux massif de personnes vers des zones et des régions spécifiques engendre toutefois de nombreux problèmes, quant à la gouvernance des espaces urbains et des personnes qui s'y trouvent. En Afrique, c'est généralement la police qui est chargée de la gouvernance quotidienne de ces espaces, et par conséquent, elle pourrait être la première et la principale institution que rencontrent les résidents nouveaux et actuels. Si leurs expériences avec la police sont négatives, la légitimité de l'État pourrait être remise en question et il pourrait y avoir des répercussions qui portent atteinte aux droits des personnes en matière d'accès aux services de base, aux soins médicaux et à l'éducation. Le maintien de l'ordre est beaucoup plus complexe dans les zones périurbaines parce que ces espaces sont souvent fluides et non structurés, les mouvements de population relevant d'une interaction complexe d'opportunités commerciales, de relations sociales et d'infrastructures. Dans de tels contextes, le maintien de l'ordre est par nature non seulement difficile mais requiert en outre, l'innovation, le dynamisme et le respect des personnes. Malheureusement, ces difficultés débouchent souvent sur des pratiques policières et des formes de contrôle qui limitent, portent atteinte ou entravent considérablement l'exercice des droits de la personne.

Ce livre se situe entre ces deux pôles, reflétant l'idée que l'urbanisation en Afrique est souvent une épée à double tranchant. Les villes modernes en Afrique ont évolué et ne sont plus de grands espaces urbains ayant une densité démographique plus élevée que celle des zones avoisinantes. La ville moderne peut être conceptuellement et pratiquement envisagée comme une plaque tournante vers laquelle les ressources et les personnes affluent. Ces réseaux s'étendent non seulement dans les pays où ils sont situés mais également bien au-delà des frontières politiques et sociales, en

sorte que les grandes villes sont reliées entre elles de multiples manières, au point de devenir des pivots dont dépendent des régions étendues.

Si les villes modernes sont désormais les principaux nœuds de communication dans les stratégies fondamentales qui structurent les systèmes financiers, les plateformes gouvernementales, les itinéraires de transport actuels et autres – leur développement s'est avéré coûteux. Les villes modernes sont invariablement des endroits où les crimes risquent de passer inaperçus, les droits de l'homme ne sont pas toujours garantis, avec bien souvent un taux de prévalence élevé de maladies, d'activités criminelles et d'incidents violents. Par ailleurs, elles regorgent souvent d'inégalités et sont stratifiées sur le plan économique, social et politique, ce qui ne manque pas de créer des paysages urbains dangereux imprégnés de méfiance, de colère et, paradoxalement, de sentiments d'isolation. Les villes modernes et leurs banlieues sont souvent des endroits paradoxaux – des centres économiques et sociaux qui donnent vie au développement, mais peuvent aussi être des lieux de dégradation et de stagnation.

En bref, l'avènement du développement a été très coûteux, dans la mesure où le développement économique et la garantie de sécurité au travers des services de police ne vont pas de pair. Comme ce livre montre à l'aide d'exemples tirés de l'ensemble du continent, il semble que certaines villes en sont arrivées au point où ce rapport est inversé et où beaucoup de personnes qui habitent les zones urbaines sont prisonnières de cycles de violence structurels, interpersonnels et psychologiques, qui entretiennent les environnements-mêmes qui avaient généré ces problèmes au départ. Pour emprunter une expression à la mythologie grecque qui reflète bien cette dualité, l'attrait de la ville moderne agit comme un *pharmakon* : qui est à la fois un poison et un élixir, selon la façon dont son développement est dirigé. Souvent, ce sont les activités de la police qui déterminent ce statut. Ce livre s'efforce dans la mesure du possible, d'élucider les conséquences des bonnes et des mauvaises pratiques de maintien de l'ordre, et sur cette base, tout en étant conscient des enseignements tirés de l'histoire, il cherche à analyser comment les villes modernes fracturées et fragiles pourraient être gouvernées de façon durable et créative, afin de créer des espaces sûrs, sécurisés et inclusifs au sein desquels le développement et la sécurité ne sont plus mutuellement exclusifs, et où les droits de la personne sont protégés.

## Développement, sécurité et maintien de l'ordre

Du fait de narrations historiques complexes, dont la plupart en Afrique, incluent des aspects du colonialisme, et des préoccupations actuelles concernant l'inclusivité économique, les zones périurbaines ne sont plus périphériques/secondaires/accessoires. En effet, elles sont parfois plus grandes que les villes formelles dont elles sont censées dépendre. La différence entre le formel et l'informel est généralement ressentie par la police, dans la mesure où pour assurer l'État de droit dans des environnements tellement différents, des formes de maintien de l'ordre très différentes sont requises. Les possibilités de recours à la violence, à la

détention provisoire injuste et aux actes de corruption est un problème récurrent dans tous les exemples cités dans ce livre. Par ailleurs, les interventions proposées par les auteurs aux divers chapitres du livre, et dont l'objet est d'atténuer ces préoccupations, requièrent l'innovation et la flexibilité.

Toutefois, un point de départ conceptuel important pour comprendre le maintien de l'ordre dans les zones périphériques, est que nous comprenions ces espaces.

Dans le cas de Lagos, par exemple, Alemika (2015 : 3) constate que la ville est un lieu de « contrastes » où se côtoient

> « [...] la richesse de quelques-uns et la pauvreté abjecte de la grande majorité des gens, [...] des zones résidentielles magnifiques et des taudis et bidonvilles tentaculaires. Selon un rapport récent, Lagos consomme environ 45 % de la production pétrolière au Nigéria. En outre, 40 % des succursales de banques et 40 % des abonnés aux services de télécommunication étaient basés à Lagos. La ville consomme 50 % de l'énergie électrique. Elle est la porte principale du pays vers les pays étrangers, 80 % des voyages internationaux intervenant dans cette ville, et 70 % du commerce maritime du pays a lieu dans les ports maritimes situés en ville. »

Ceci dit, Lagos regorge aussi de nombreuses formes et modalités de criminalité. Alemika (2015 : 11) constate en outre que la population de l'État de Lagos en 1996 constituait 6,4 % de la population nationale. Toutefois, 22,7 % des crimes violents (meurtres, homicides, coups et blessures graves, attaques, viols et agressions sexuelles) enregistrés au Nigéria par les services de police entre 1986 et 1996 sont intervenus à Lagos. Outre les crimes de contact, « 1,5 % des vols à main armée enregistrés dans le pays par la police entre 1986 et 1996, sont intervenus dans l'État de Lagos. Les dossiers de la police montrent que 2971 personnes ont été assassinées à Lagos entre 1986 et 1996, en moyenne 270 meurtres par an. »

Il ressort clairement de cet exemple même limité que le développement s'accompagne de nombreux défis, dont bon nombre requièrent une réponse des organisations policières. Cependant, ces réponses, si elles sont mal gérées, peuvent consolider les difficultés, en sorte que les activités policières elles-mêmes deviennent nocives. Dans les cas où le maintien de l'ordre et le crime organisé se recoupent, ces effets néfastes peuvent devenir profondément ancrés dans les pratiques policières utilisées, en sorte que l'État lui-même devient complice des activités de la criminalité organisée. C'est souvent le cas lorsque la croissance industrielle et la perspective d'emplois provoquent une migration urbaine rapide. Selon les forces commerciales qui les créent, ces industries et possibilités d'emploi ne sont pas toujours durables. Ainsi, même si la migration urbaine continue, la capacité de la ville pour assurer le soutien, l'emploi et la protection des résidents s'étiole, dans la mesure où la surpopulation, le manque de ressources, la frustration et le désespoir se transforment en activités criminelles. Lorsque les activités criminelles s'organisent et que ces organisations réussissent, elles finissent par

remplacer bon nombre d'industries en tant qu'employeurs et intendants. L'activité criminelle, dans certains cas, est non seulement enracinée au niveau systémique, mais s'incarne désormais dans les personnes qu'elle emploie. Les réactions énergiques des organisations policières, ne sont plus perçues comme étant utiles ou comme une forme de protection, mais comme une riposte hostile.

Ce raisonnement se retrouve également dans la ville du Cap, par exemple. Le passage du régime de l'apartheid à une démocratie constitutionnelle qui a transformé l'Afrique du Sud est souvent appelé un « miracle » ou « rêve ». Mais les gens sont de plus en plus conscients du fait que ce « miracle » n'était au mieux que très bref et était intimement lié à la mythologie entourant le personnage de Nelson Mandela (Barbarin & Richter, 2001). Comme il a été démontré dans de nombreux et divers domaines, il y a une discordance croissante entre les promesses d'une Constitution très inclusive et les réalités vécues par bon nombre de citoyens du pays (cf. par exemple, Murray, 2013). Cette dissonance est ressentie de diverses façons – les disparités de revenu persistantes (voire croissantes) entre divers groupes et citoyens, les différences croissantes des relations de l'État avec divers citoyens, et la privation persistante des droits politiques de nombreux groupes dans le pays, ainsi que les différences marquées entre les pratiques policières dans diverses communautés, en sont quelques exemples. Bien que bon nombre de ces problèmes soient liés à l'apartheid, le « nouveau » gouvernement sud-africain s'est montré de plus en plus incapable d'initier et de maintenir des modifications substantielles pour remédier aux différences politiques, économiques et sociétales qui caractérisaient le système de l'apartheid (Allogio & Thomas, 2013). Les libertés fondamentales, le droit à la dignité et à la liberté de circulation ne sont pas possibles pour une personne qui est au chômage et vit dans ce que la communauté internationale appelle la « pauvreté extrême ». Ainsi, si le « rêve » de la démocratie a été annoncé par les nombreux changements procéduraux qui établissaient une différence structurelle entre l'Afrique du Sud « nouvelle » et l'ancienne Afrique du Sud, un nombre croissant de citoyens sud-africains qui habitent toujours dans des « townships » (ghettos) surpeuplés et mal desservis ou dans les bidonvilles urbains, n'ont pas vécu de changement réel. D'ailleurs, Sharlene Swartz, se référant au « rêve » de la démocratie, a soutenu que, pour une grande partie de la jeunesse sud-africaine, ce n'est plus qu'un « rêve remis à plus tard » (Swartz et al., 2013).

Ces disparités sont restées profondément ancrées dans le psychisme des sud-africains et sont toujours des domaines vivement contestés, à la fois dans l'histoire et à l'égard des inégalités actuelles. Par conséquent, si la ville du Cap a été présentée comme une « ville de classe mondiale » et qu'effectivement certaines parties de la ville sont très cosmopolites, le développement et les opportunités signifiés par ces idées ne sont offerts qu'à de rares privilégiés. La meilleure illustration de ces inégalités se dégage de la comparaison entre diverses parties de la ville. Le quartier de Green Point, par exemple, qui est au cœur même de la ville, offre de nombreuses attractions touristiques, elle est bien développée, bien desservie et bien encadrée par la police. La municipalité a une population relativement faible de 9 301 ménages, un revenu moyen de 18 801 rands sud-africains (ZAR) par mois, et 62 % de sa population relève de la catégorie raciale « blanche ». En

revanche, même si elle est située à moins de 25 km de distance, Khayelitsha a une population de 391 749 ménages, un revenu moyen de R1 301 rands sud-africains (ZAR) par mois, et 99 % des résidents relèvent de la catégorie raciale « noire » (StatsSA, 2016).

Ces différences se reflètent aussi dans la situation sécuritaire, les services de police à Khayelitsha étant considérés par les résidents comme tellement inefficaces qu'il a fallu lancer une enquête officielle. Malgré leur proximité géographique, les réseaux de criminalité organisée qui produisent et distribuent les drogues illégales ont également réagi à ces différences – une étude de prix récente a permis de constater des différences marquées entre les prix demandés par les distributeurs de drogues illégales, ces produits étant toujours beaucoup moins chers à Khayelitsha (Howell et al., 2015). L'étude constate que ces disparités reflètent des différences socio-économiques formelles dans ces deux zones. Les distributeurs utilisent plusieurs stratégies de marketing, pour fidéliser leur clientèle et augmenter les ventes. Les sources principales de revenu des consommateurs de drogues incluent la collecte de cartons ou de verre pour le recyclage, l'offre de services non qualifiés, la mendicité, la petite délinquance, le commerce du sexe et la vente de substances illégales (Ibid). L'économie des drogues illicites est dynamique, axée sur le profit et cependant, réglée par les forces du marché – elle présente de nombreuses similitudes avec les mécanismes réglementaires qui influencent l'économie formelle. Les consommateurs de drogues sont des participants actifs à cette économie. Paradoxalement, en ce qui concerne les initiatives de développement dirigées par le gouvernement, Khayelitsha a reçu beaucoup plus de ressources et d'attention, et accueille l'un des plus grands projets de logement dans le pays. Bien que beaucoup de maisons aient été construites, la communauté ne s'est pas développée et c'est toujours un endroit démuni, dangereux et fragmenté. Ces problèmes sont amplifiés dans les zones urbaines et les villes à cause de leur forte densité démographique. Avec une migration urbaine importante, le besoin de logements adéquats, d'emplois et de croissance économique devient primordial pour empêcher la croissance des systèmes illégaux de népotisme, de corruption et de crime organisé. Cependant, au fur et à mesure que l'importance des villes augmente dans le monde entier, elles deviennent des destinations plus attrayantes pour ceux qui cherchent à tirer profit des malheurs d'autrui. Et quelques-uns de ces prédateurs sont parfois des agents de police.

Pour remédier aux problèmes structurels et aux défis liés au maintien de l'ordre, qui émergent dans les zones urbaines, et à cause des zones périurbaines, il serait plus judicieux d'adopter les meilleures pratiques fondées sur les initiatives réussies, plutôt que de reconfigurer entièrement l'architecture du maintien de l'ordre ou le cadre de la gouvernance locale. Ce livre s'efforce de présenter ces meilleures pratiques qui se produisent dans les contextes où elles ont été élaborées. Les formes décentralisées de gouvernement sont fréquemment couronnées de succès, parce qu'elles laissent place aux contributions et reçoivent les directives des organismes et agents qui ont une connaissance approfondie et pratique des problèmes contextuels et des environnements où ces politiques doivent fonctionner. Les institutions publiques locales peuvent s'avérer des mécanismes utiles pour

faire circuler les ressources et les fonds qui peuvent amener un changement dans les sphères les plus démunies de la société. Toutefois la priorité accordée à ces organismes nécessite des révisions et des modifications périodiques, pour qu'ils puissent envoyer et continuer à protéger les ressources qui passent entre leurs mains. Comme l'affirme en outre Shah (2006 : 42),

> « Les autorités locales dans les pays en développement suivent généralement l'ancien modèle de gouvernance locale et fournissent seulement une gamme restreinte de services locaux directs. La nouvelle vision selon laquelle les autorités locales assument le rôle de facilitateurs de réseau afin d'améliorer la qualité de vie des résidents locaux ... n'est pas encore réalisée dans les pays en développement. »

Entachées par la corruption et l'inaction, les institutions publiques locales doivent se soumettre à l'obligation de rendre des comptes à ceux dont elles ont reçu des fonds, et ces systèmes de réglementation doivent être dirigés par des organismes n'ayant pas de liens avec les hautes sphères du gouvernement. La raison en est que les institutions publiques locales pourraient être assujetties à la manipulation de superviseurs issus de ces mêmes structures gouvernementales, ou poursuivre les pratiques indésirables qui ont déjà été implantées à l'échelon national. En outre, les autorités locales ne peuvent travailler que dans des environnements propices où les informations et les ressources circulent au travers du système sans être compromises par des mesures inutiles ou institutionnelles et des exigences qui ne débouchent pas sur la réglementation mais retardent plutôt la fourniture des ressources ou la promotion des pratiques requises pour amener un changement significatif. Comme l'affirme en outre Shah (2006 : 42),

> « Les autorités locales sont limitées par le principe de l'*ultra vires* et ne sont autorisées à assumer qu'un nombre restreint de fonctions mandatées par leurs supérieurs hiérarchiques. Elles ont une autonomie restreinte pour les décisions relatives aux dépenses et quasiment pas d'autonomie pour les décisions relatives à la mobilisation des fonds. Leur accès aux recettes autonomes se réduit à quelques bases non-productives. Les leaders politiques et bureaucratiques ne sont guère enclins à faire du lobbying pour obtenir un pouvoir de taxation accru, et consacrent plutôt leur énergie à la recherche de transferts fiscaux plus importants. »

Dans ce contexte, ce sont ces pratiques et procédures gouvernementales invétérées, plutôt que la criminalité ou les activités illicites, qui entravent la réalisation des objectifs de développement et la création de communautés plus sûres. Heureusement, ces structures peuvent être radicalement modifiées, révisées et évaluées avec plus d'exactitude.

Il ne faut pas oublier en outre, qu'il n'y a parfois pas de distinction nette entre les organismes et agents gouvernementaux et les réseaux de criminalité organisée. Et même si cette distinction existe, leurs activités et mouvements retentissent les uns sur

les autres et s'influencent mutuellement. De ce fait, le développement et l'enracinement de pratiques gouvernementales efficaces permettant de relever les communautés et les particuliers, pourraient requérir une collaboration *à la fois* avec ceux qui sont considérés comme « légaux » et ceux qui sont considérés comme « illégaux ». Mutahi (2015 : 4) note à propos de l'architecture gouvernementale complexe à Nairobi :

> « que les entretiens avec les informateurs clés et les habitants de taudis, révèlent un réseau complexe de gangs qui fournissent divers services aux habitants des taudis allant de la mobilisation politique, à la sécurité et aux services d'approvisionnement en eau et en électricité, généralement fourni par le biais de branchements illicites. »

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'au niveau systémique, les interventions dans un domaine peuvent avoir des conséquences inattendues dans d'autres. Les conséquences imprévues peuvent intervenir au niveau le plus large, comme on l'a vu dans l'exemple de la relation entre le développement et la sécurité, ou au niveau le plus bas, dans la mesure où les activités menées dans un domaine/zone peuvent causer des mouvements ou des problèmes dans d'autres domaines/zones.

Il est aussi important de noter que cette dynamique est spécifique au contexte et pourrait ne pas exister ailleurs. Au niveau transnational, le Kenya a connu une augmentation dramatique des quantités de drogues illicites qui passent par la région, ce qui a des répercussions locales et internationales. Mutahi (2015 : 5) l'explique de la façon suivante :

> « Le trafic d'héroïne au Kenya a augmenté au fil des années. Une analyse de plus de 120 cas pour la période comprise entre juin 2006 et octobre 2012, où l'héroïne a été saisie sur des passagers aériens en voyage vers l'Europe, a révélé que le Pakistan étant le deuxième pays de provenance après la Turquie, et le Kenya. »

Il est important de noter que si les formes de gouvernance décentralisées sont indispensables pour tirer parti du savoir local et mesurer les effets locaux, ces efforts peuvent s'avérer aléatoires ou mal coordonnés, et créer ainsi de nombreuses possibilités de bonne gouvernance à l'échelon local, national et international (voir, par exemple, le Rapport mondial sur les drogues de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC). Des réponses coordonnées sont essentielles pour s'assurer que les activités de la criminalité organisée sont surveillées de manière systémique et précise, et que les répercussions des interventions n'engendrent pas les environnements-mêmes qui renforcent leurs capacités.

Dans cette optique, ce livre se propose de mettre en évidence comment le maintien de l'ordre dans les zones périurbaines a engendré les pires et les meilleures pratiques de maintien de l'ordre sur le continent africain. Ces analyses, avec les contributions d'auteurs allant des universitaires aux commissaires de police, sont nécessairement sélectives et contextuelles. Leurs opinions et leurs exemples sont toutefois nouveaux et rafraîchissants, et, collectivement, donnent un aperçu du

maintien de l'ordre dans les zones périurbaines en Afrique tel qu'il se pratique à l'heure actuelle. La section ci-dessous fournit un bref aperçu des chapitres suivants.

## Survol des chapitres

Précédant les discussions contextuelles des autres chapitres, le **Chapitre 1** rédigé par Anneke Meerkotter, présente une réflexion critique sur les problèmes conceptuels évoqués par le maintien de l'ordre dans les zones dites périphériques. Elle note par exemple, que la relation entre la police et la zone périurbaine est souvent marquée par le ressentiment mutuel, la déception et le découragement. Le maintien de l'ordre dans la zone périurbaine est un travail complexe, chronophage et dangereux, mais aussi un travail peu susceptible d'améliorer la sécurité publique des résidents de la zone périurbaine. Ce chapitre est conceptuel de nature, et il examine la question de savoir si les formes actuelles de maintien de l'ordre sont à même d'assurer la sécurité dans la zone périurbaine. Sur le plan institutionnel, les ressources affectées au développement et au maintien de l'ordre dans les zones périurbaines sont limitées, et les besoins des résidents en matière de maintien de l'ordre ne sont guère pris en compte. En bref, le mode de maintien de l'ordre de la zone périurbaine en Afrique a très peu changé au cours du dernier siècle, ce qui a amené une crise de légitimité dont il est difficile de se débarrasser dans un cadre démocratique sans changer les conditions socio-économiques et les pratiques de maintien de l'ordre qui ont contribué à ce manque d'autorité.

Au **Chapitre 2**, Tessa Diphoorn, Naomi van Stapele and Wangui Kimari passent outre cette discussion conceptuelle pour considérer la situation actuelle au Kenya et examiner un modèle de « maintien de l'ordre axé sur la personne » tel que défini et pratiqué par le Service national de police de ce pays. Elles affirment que, malgré les divers changements institutionnels, la violence de la police et les exécutions extrajudiciaires dans divers endroits au Kenya persistent et brossent un tableau très différent du modèle envisagé. En outre, la stratégie étatique clé de la police de proximité, dont l'objectif est d'améliorer la relation entre la police et le public, n'a pas toujours eu les résultats souhaités. Dans de nombreux quartiers de Nairobi, la police de proximité n'est quasiment pas opérationnelle et dans d'autres zones périurbaines, elle fonctionne par le biais de groupes de sécurité locaux et très exclusifs. Dans ce contexte, nous pouvons identifier diverses formes localisées de prestation de services de sécurité qui fonctionnent souvent en dehors (et parfois contre) des structures de la police d'État. Ce chapitre examine l'inadéquation entre la réforme et les activités policières quotidiennes à Nairobi, en explorant la dissonance entre le modèle et la réalité au travers des expériences de personnes locales qui résident dans la ville.

Au **Chapitre 3**, Dennis Chipao et Thomas Probert examinent le maintien de l'ordre dans la zone périurbaine au Malawi. Comme ils l'ont fait remarquer, ce pays est un exemple particulièrement pertinent dans la mesure où elle connaît un taux très élevé d'urbanisation depuis le début du siècle. La majorité de la population

de Lilongwe vit dans des établissements informels (ou implantations sauvages) caractérisés par la pauvreté et des conditions de vie déplorables. En l'absence de revue académique significative portant sur l'expérience des services de police au Malawi, la question principale examinée dans ce chapitre est de savoir quels sont les défis que les agents de police rencontrent pour mener leurs activités dans ces établissements informels. L'analyse porte sur deux établissements informels aux environs de Lilongwe et de Mtandire. Ce chapitre se concentre spécifiquement sur le village de Chinsapo afin d'effectuer une analyse approfondie des perspectives et des réalités du maintien de l'ordre sur le terrain. Chinsapo n'a qu'une petite unité de police qui vient d'être construite le long de la route vers Likuni après avoir déménagé de l'intérieur de Chinsapo. Mtandire est à environ 6 km au nord-ouest du centre ville de Lilongwe et relève du commissariat de police de Lingadzi qui est chargé principalement du maintien de l'ordre dans les zones à faible densité démographique. Ce chapitre note que, malgré sa taille réduite, son impact sur les résidents locaux peut être considérable, pour le meilleur ou pour le pire. Afin d'examiner cet impact, les auteurs s'appuient sur une série d'entretiens semi-structurés avec les agents (notamment les commandants divisionnaires responsables) des commissariats de Lingadzi et de Lilongwe, pour évaluer leur perception du travail qu'ils font à Chinsapo et à Mtandire, et notamment les défis auxquels ils sont confrontés dans ces lieux et dans le pays. Ces entretiens et ces opinions n'ont jamais été consignés par écrit auparavant, par conséquent, ce chapitre marque une contribution tout à fait unique à une meilleure compréhension du maintien de l'ordre en Afrique. Ce chapitre, qui contextualise les opinions exprimées lors des entretiens, fournit une critique comparative des données sur la criminalité disponibles auprès du *Malawi Police Service.* Ce faisant, les auteurs utilisent aussi ces voix et ces statistiques pour établir un contraste entre la vie en périphérie des villes, et les voix et statistiques provenant de régions plus développées, afin de comprendre la perspective des personnes en marge du développement urbain des villes du Malawi quant à la police et au maintien de l'ordre.

Les préoccupations mentionnées au premier chapitre sont ensuite reprises en partie, au **Chapitre 4** de Polycarp Forkum, qui traite du maintien de l'ordre dans la zone périurbaine au Cameroun ; il présente un rapport d'enquête et d'analyse sur la méthode de travail de la police camerounaise. Selon Forkum, la complexité des problèmes se manifeste non seulement dans les activités de la police, mais dans la logique structurelle des forces de maintien de l'ordre elles-mêmes. Il décrit en détail les configurations des autorités chargées du maintien de l'ordre au Cameroun, notamment la Délégation générale de la sûreté nationale (DGSN), les gendarmes, la police municipale et autres organismes qui ont des responsabilités spécifiques en matière de maintien de l'ordre, comme les gardes forestiers, les douaniers et les services de contrôle des prix et de la qualité du ministère du Commerce. Ayant établi ces faits, il se concentre spécifiquement sur la communauté urbaine de Yaoundé, afin de fournir un point de référence pratique aux défis conceptuels et procéduraux auxquels se trouve confrontée la police au Cameroun. Ayant mis en lumière les défis, il examine les réformes législatives et politiques existantes, et examine aussi leurs résultats pratiques sur le terrain ainsi que leur impact sur la

surveillance policière des citoyens au quotidien. Les exemples sur lesquels il attire l'attention incluent les processus dynamiques de vérification des policiers entre eux, l'impact d'une meilleure infrastructure et de meilleurs véhicules, des uniformes pour les agents, de la création de nouveaux postes, services et profils de carrière prévisibles, et de la présence de quelques leaders progressistes. Les contraintes qu'il cite, incluent la pression que les politiciens ne cessent d'exercer sur la police afin de les contraindre à mener leurs activités au profit de ces derniers, la lenteur du développement de pratiques de maintien de l'ordre axées sur les droits, et la faiblesse de la société civile dans le domaine de la supervision et de la redevabilité. Il conclut en brossant le tableau d'un système de maintien de l'ordre axé sur les droits à l'avenir, et fait état des changements qui devront intervenir pour assurer la réussite de ce processus.

Le **Chapitre 5**, qui met l'accent sur l'importance de la relation entre le bon fonctionnement des services de police et un leadership efficace, nous ramène à l'Afrique du Sud et à Khayelitsha au Cap, qui est l'un des plus grands établissements informels du pays. Selon Kelly Stone et Simon Howell, les stratégies de gouvernance actuelles en tant que fonction du placement historique, et l'interprétation de la criminalité comme phénomène qu'il convient de « régler » par le recours à force, débouchent sur une situation où l'appel fréquent à la police est la première réponse en cas de problèmes qui sont invariablement d'ordre social plutôt que criminel. Les résultats problématiques de cette démarche ont été largement documentés dans la littérature académique et la presse populaire. Par conséquent, la police sud-africaine (*South African Police Service* ou SAPS) est toujours enlisée dans ce que d'aucuns appellent une « crise de légitimité », accompagnée d'une détérioration de la confiance du public en la capacité de l'organisation à assurer leur sécurité de façon efficace. Ces préoccupations ont constitué le thème principal de la Commission d'enquête de Khayelitsha, qui est intervenue lorsque la communauté s'est plainte de plusieurs problèmes relatifs aux services de police dans la communauté – allant de la corruption aux exécutions extra-judiciaires. Après les conclusions tirées par la commission en 2014, ce chapitre fait un retour sur Khayelitsha afin de fournir une évaluation critique des principales stratégies de maintien de l'ordre mises en œuvre à la demande de la commission, de leur efficacité et des problèmes qui restent à résoudre. Il s'appuie sur les expériences collectives des auteurs et d'une personne interviewée, qui occupent deux positions uniques dans la communauté, et sur les processus dérivés des recommandations de la commission. Les auteurs n'ont pas participé directement, mais étaient toutefois fortement impliqués dans plusieurs projets spécifiques de la communauté, et la personne interviewée occupaient le poste de commissaire de police dans l'un des trois commissariats de police de la communauté – le seul commissariat ayant réussi à réduire systématiquement le nombre de crimes signalés depuis que la commission avait achevé ses travaux. Ce chapitre décrit ce qui a eu lieu, ce qui peut et ce qui devrait avoir lieu dans l'idéal, malgré la complexité du maintien de l'ordre dans les établissements informels de l'Afrique du Sud, deux décennies environ depuis l'avènement de la démocratie pour les citoyens.

Au **Chapitre 6**, Etannibi Alemika attire notre attention sur le pluralisme policier et sur le fait que la zone périurbaine a été un terrain d'essai important pour de nouvelles méthodes et pratiques de maintien de l'ordre. Il fait valoir que jusqu'à récemment,

il n'y avait aucune tentative significative pour développer une architecture coordonnée des services de police à laquelle seraient intégrés divers organismes pour améliorer le contrôle et l'ordre social. Les divers systèmes et acteurs du maintien de l'ordre étaient souvent des solutions alternatives ou conçues pour des formes spécifiques de résolution des conflits, ainsi que la prévention, la détection, l'investigation et le jugement de la déviance et du crime. L'évolution mondiale récente a été marquée par une hybridation croissante des services policiers sous la forme d'une intégration verticale et horizontale et de la coordination entre les organismes publics, commerciaux et communautaires, les groupes et les acteurs impliqués dans la prestation de services de sécurité et de sûreté. Une évolution similaire peut s'observer en Afrique, accompagnée d'une tentative ciblée croissante en vue d'encourager et d'introduire la coordination entre les organismes de pluralisme policier pour s'attaquer aux défis de la criminalité, des conflits et des troubles civils à l'échelon national et local. Le pluralisme policier et les services policiers hybrides sont corrélés, mais se distinguent par leur conception et leurs pratiques. Le pluralisme policier est une condition préalable des services policiers hybrides. L'émergence des services de police hybrides dans les politiques et la pratique, peut être attribuée à plusieurs facteurs, y compris la popularité du discours sur la police de proximité au cours des quatre dernières décennies, la recherche de l'efficacité dans la prestation de services de sécurité et de sûreté, la complexité croissante des menaces à la stabilité politique, économique et sociale, ainsi que le développement du phénomène de l'insurrection, du terrorisme international et de la criminalité organisée. Ce chapitre examine le phénomène du pluralisme policier et des services de police hybrides au Nigéria. Il examine les facteurs moteurs de l'émergence des services de police hybrides dans le pays. Il examine en outre, les avantages et défis qui pourraient résulter du développement de la coordination, de la redevabilité et de la supervision requises dans une société démocratique.

Au **Chapitre 7**, Mark Waine décrit en détail les aspects formels et organiques du maintien de l'ordre qui se sont développés dans les camps et les localités destinés aux réfugiés à Gambela en Éthiopie, et ce faisant, il nous donne un aperçu tout à fait unique de communautés parfois tellement en marge des espaces urbains qu'elles pourraient être considérées comme des communautés étrangères. Il s'appuie sur ses nombreuses années d'expérience dans le secteur humanitaire pour examiner comment le maintien de l'ordre et le comportement des agents de police requièrent une bonne compréhension mutuelle entre les agents et la communauté, qui n'est pas vraiment appréciée jusqu'à l'apparition de circonstances où cette compréhension est absente. Dans sa réflexion sur le maintien de l'ordre dans les camps de réfugiés, il fait valoir que les services de police peuvent recourir à la force (comme on le voit toujours dans la littérature), tout en étant créatifs et encourageants. Ces différences émergent du comportement individuel des agents, mais aussi des relations qu'ils forgent avec les groupes de réfugiés. Dans certains cas, des situations concrètes peuvent influencer les activités de la police d'une façon positive, et qui positionne les agents de police comme prestataires de service importants répondant à toutes sortes de besoins qui vont bien au-delà du domaine du maintien de l'ordre. Il souligne l'importance de ces relations, notamment dans

les zones périurbaines ou marginalisées et propose des méthodes pour reproduire ces pratiques policières positives. Il note que, lorsque la communauté ne comprend pas le fonctionnement des services de police et que la police ne comprend pas la communauté qu'elle sert, la pratique de la police consensuelle devient plus difficile. La nature même des communautés de réfugiés implique l'absence ou la limitation de certains outils et principes fondamentaux du maintien de l'ordre à cause du caractère essentiellement étranger de ces communautés périphériques. Dans les communautés indigènes, où les services de police peuvent évoluer et se développer au fil du temps, les agents de police, dans le cadre de la communauté qu'ils desservent, sont en mesure d'adapter et de développer des techniques et des procédures qui reflètent les besoins de ces communautés. À titre d'exemple, on peut citer l'emplacement des commissariats de police, le recours aux groupes et aux mécanismes communautaires et les mesures administratives locales comme les cartes d'identité, les systèmes d'immatriculation des véhicules et les systèmes de logement et d'adresses.

Le maintien de l'ordre chez les populations les plus périphériques, comme les personnes déplacées et les réfugiés, requiert des modèles de maintien de l'ordre créatifs et adaptables basés sur et soutenus par des relations productives entre la police et les communautés dans lesquelles elles sont impliquées.

## Bibliographie

Alemika E (2015) Governance of Lagos, Nigéria. Document préparé pour le projet de l'UNODC : villes plus sûres : stratégies pour un monde globalisé

Allogio S & Thomas K (2013) Resisting the lure of deferral : Realising the South African National Development Plan. *Social Dynamics : A Journal of African Studies* 39(1) : 108-110 Barbarin OA & Richter LM (2001) Comparing the social development of South African, Ugandan, and African-American children. Dans : OA

Barbarin & LM Richter (eds) *Mandela's Children : Growing up in post-apartheid South Africa*. Oxon : Routledge. pp. 232-254

Howell S, Harker-Burnhams, Townsend L and Shaw M (2015) The wrong type of decline : Fluctuations in price and value of illegal substances in Cape Town. *SA Crime Quarterly* 54(4) : 43-54

Muggah R (2012) *Researching the Urban Dilemma : Urbanization, poverty, and violence*. Ottawa : IDRC disponible à l'adresse suivante : https ://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Images/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf

Murray M (2013) *Commemorating and Forgetting : Challenges for the new South Africa*. Minneapolis : University of Minnesota Press

Mutahi P (2015) Security governance in Nairobi. Document préparé pour le projet de l'UNODC : villes plus sûres : stratégies pour un monde globalisé

Shah A (2006) Local Governance in Developing Countries. Washington, DC : Statistiques de la Banque mondiale en Afrique du Sud. Recensement 2016. Résultats actualisés à www.statssa.gov.za

Swartz S, Tyler R & Versfeld A (2013) Emotion as opportunity : Reflections on multiple concurrent partners among young men in South Africa. Gender and Behaviour 11(1) : 5197-5219

UNODC. 2014. Rapport mondial sur les drogues. Genève : UNODC

Chapitre 1

# Villes injustes et défaillance institutionnelle des solutions à caractère punitif pour remédier à la pauvreté

*Anneke Meerkotter*

Le maintien de l'ordre dans la zone périurbaine présente plusieurs défis – une population qui pourrait être hostile envers la police, un taux de criminalité élevé, des ressources limitées pour maintenir l'ordre dans une zone à forte densité démographique constamment en transition (Van der Spuy & Armstrong, 2014). Aux fins de ce chapitre, la zone périurbaine se réfère non à son emplacement dans la ville, mais à son degré de marginalisation (Caldeira, 2017 ; Silverman, 2018). L'aspiration à l'égalité exprimée dans toutes les constitutions de l'Afrique, ne peut pas se réaliser sans régler le problème des barrières structurelles qui causent l'inégalité. Je soutiens que dans ce contexte, il ne suffit pas de dire que le maintien de l'ordre doit s'adapter pour s'assurer que toutes les zones périurbaines bénéficient du même degré de protection.

## Problématiser la zone périurbaine en Afrique

La zone périurbaine peut s'expliquer comme un projet politique d'ingénierie sociale et de dualisme. Le phénomène de l'urbanisation se produit via une gamme de processus socioéconomiques où les zones urbaines sont prometteuses d'opportunités. Les gens s'installent dans la zone périurbaine pour toutes sortes de raisons, y compris l'absence de logements sociaux abordables ; les déplacements de populations causés par la famine, la maladie et les conflits ; et l'accès au marché du travail urbain. Parfois les pratiques étatiques de déplacements forcés, contraignent les gens à s'installer dans la zone périurbaine – comme par exemple au Mozambique où les pêcheurs et les commerçants informels ont été évincés des plages pour faire place aux hôtels ((Dibben et al., 2015) ou lorsque le programme de réforme agraire au Zimbabwe a entraîné l'absence de domicile des ouvriers agricoles travaillant sur les fermes commerciales (Mbiba, 2017).

Sous le régime colonial en Afrique, le maintien de l'ordre était l'un des outils utilisés pour déplacer les populations locales des quartiers des colons vers les zones périurbaines. Durant cette période, la politique de maintien de l'ordre était de contrôler et contenir les populations locales – les gens étaient contraints de fournir une main d'œuvre bon marché par le biais de mesures telles que les taxes sur les huttes ou le travail forcé – ou on les empêchait d'avoir accès à certaines zones par le biais des lois sur les laissez-passer, le délit de vagabondage et les déplacements forcés. Les villes se sont développées par la domination, l'exclusion sociale et l'exploitation de la zone périurbaine, un processus maintenu au moyen de la surveillance policière des pauvres (Elsenhans, 2015). Ce maintien de l'ordre spatial continue d'exclure la zone périurbaine de la ville et renforce la protection et la mise en place de clôtures pour fermer l'accès aux quartiers aisés (Ouaissa, 2015 ; Caldeira, 2017).

Les gens se retrouvent souvent dans la zone périurbaine à cause des choix très limités dont ils disposent. Cette situation les expose à divers risques – ils n'ont aucune assurance d'avoir accès à l'eau propre ou aux installations sanitaires, l'électricité ou l'éclairage public et ont un accès limité aux services de santé et aux écoles. En dépit de ces limitations, la zone périurbaine dans un sens, ne diffère pas des autres zones urbaines – ce sont des quartiers ou les gens ont construit leurs foyers et élevé leurs familles et qui devraient bénéficier de la même dignité, respect et sécurité. L'ingéniosité, la planification, l'auto-organisation et la solidarité sont requises pour assurer la survie dans la zone périurbaine. La solidarité prend diverses formes, notamment le fait d'aider les voisins en gardant leurs enfants, d'organiser la lutte contre la criminalité, et de partager la responsabilité des services qui devraient être fournis par l'État.

La zone périurbaine est un milieu hétérogène, omniprésent, en transformation constante et extrêmement inégalitaire et irrégulière à la fois par rapport aux banlieues et aux niveaux de développement dans la périphérie – lorsque les quartiers s'améliorent, ils deviennent inaccessibles aux résidents les plus démunis, qui sont déplacés vers des quartiers plus abordables (Caldeira, 2017).

## La pratique institutionnelle de la surveillance policière des pauvres

Historiquement, les institutions d'État – la police, les tribunaux, les forces armées – ont été fondées sur un objectif qui est de protéger ceux qui sont au pouvoir et les propriétaires privés, que ce soit les seigneurs féodaux, les magnats des mines ou les classes moyennes urbaines. La police en sa qualité d'institution, réalise cet objectif par le biais de la surveillance policière des pauvres. Cette démarche est nécessaire parce que la pauvreté est considérée comme une menace pour l'élite, justement parce qu'elle expose les résultats inégaux des politiques sociales et économiques de l'État (Kaplan-Lyman, 2012). De ce fait, les zones périurbaines sont un terrain propice aux luttes pour la justice sociale et l'accès aux ressources (Caldeira, 2017).

Cette résistance sociale potentielle influence le mode de mise en œuvre du maintien de l'ordre. C'est la raison pour laquelle les activités qui sont généralement considérées comme illégales sont parfois tolérées afin de réduire le risque de troubles civils et maintenir le statu quo (Dibben et al., 2015 ; Frische, 2015). Dans d'autres cas, les services de police s'efforcent de se débarrasser des zones informelles associées à une opposition potentielle à l'État, comme durant l'Opération Murambatsvina (« celui/celle qui méprise la saleté ») au Zimbabwe en 2005, où des logements et des commerces établis dans les quartiers à faible revenu ont été détruits (Potts, 2006 ; Bratton & Masunungure, 2007).

Des systèmes économiques comme le néo-libéralisme et le colonialisme, continuent de prioriser les politiques qui favorisent le développement de la ville plutôt que celui de la zone périurbaine (Silverman, 2018). Ces priorités en matière de maintien de l'ordre, présentées comme l'application de la loi, ont été régularisées dans les systèmes démocratiques en dépit du fait qu'elles maintiennent des villes inégales, déséquilibrées et injustes (Muntingh & Petersen, 2015). Par conséquent, le rôle de la police est aux prises avec les intérêts rivaux générés par l'inégalité structurelle. La répartition disproportionnée des ressources policières entre la zone périurbaine et les quartiers plus aisés, est un exemple pertinent de ce dilemme. En décembre 2018, le Tribunal de l'égalité en Afrique du Sud a jugé que le fait que la zone périurbaine bénéficie de services de police inférieurs constitue une discrimination.[1]

Les normes sociétales sont entachées d'une partialité inhérente, qui influe sur les pratiques policières et le signalement par les communautés des zones urbaines et celles des zones périurbaines, d'un comportement « offensant ». Par exemple, les jeunes chômeurs, les vendeurs ambulants, les travailleurs du sexe, les enfants des rues et les personnes souffrant de handicaps psychosociaux, sont souvent ciblés par la police en l'absence d'activités criminelles, parce que leur existence-même remet en cause les sensibilités normatives des résidents et/ou de la police. Tout comme elles impactent la société, la xénophobie et les normes en matière de genre ont également une influence sur les pratiques policières.

Ces normes sont renforcées par le système juridique, qui est sous-tendu par la notion de la propriété privée, qui s'est développée pour renforcer l'exclusion sociale et criminaliser beaucoup des pratiques de subsistance des personnes vivant dans la zone périurbaine. Lorsque les lois ne sont pas neutres, la notion de la police en tant qu'agents d'application de la loi, favorise la persistance de la méfiance entre la police et les résidents de la zone périurbaine dans l'ère démocratique (Harber, 2011).

Je soutiens que le système du maintien de l'ordre est en crise justement parce qu'il est incapable, en retenant les contradictions inhérentes aux pratiques policières, qui datent de la période pré-indépendance, de se racheter et de reconstituer une forme de légitimité dans l'ordre démocratique.

## Contrôle au moyen de délits caducs

Les délits relatifs au vagabondage sont un bon exemple de pratiques policières obsolètes. Les délits de vagabondage en Afrique remontent au XIVe siècle en Europe (Flynn, 1968 ; Lahan, 1968). Ces mesures sont de nature répressive, ayant recours aux arrestations en masse comme moyen populaire d'exécuter ces lois (English Home Office, 1974 ; Lopes, 2005).

Le recours au délit de vagabondage a suivi la même tendance en Afrique qu'en Grande-Bretagne, en France et au Portugal, où ces lois étaient utilisées pour fournir une main d'œuvre bon marché, assurer la ségrégation ethnique et de classe sociale, et enrayer les effets de l'urbanisation sur les villes et l'élite urbaine (De Coppet, 1949 ; Ener, 1999 ; Cituentes, 2010 ; Cahen, 2012 ; Keese, 2014).

L'argument maintes fois invoqué pour retenir ces délits, est leur utilité pour cibler un large éventail de comportements potentiellement problématiques (Magaro, 1967). Par exemple, la police au Malawi a expliqué qu'elle se sert des délits de vagabondage[1] comme des dispositions de portée générale « pour arrêter tous ceux qui n'ont rien de mieux à faire que d'errer dans les villes » et « lorsqu'on trouve quelqu'un qui traîne à des heures indues de la nuit » (Southern Africa Litigation Centre & Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance, 2013 : 64-65). Les hypothèses sur l'intérêt du maintien de ces délits pour la prévention du crime, sont souvent reprises sans réflexion par les médias, contribuant ainsi à la « fabrication du consentement » pour le maintien des pratiques policières agressives. Le Malawi News Agency (2017) par exemple, a rapporté que la police à Kanengo a arrêté 52 personnes lors d'une rafle policière. Sur les 52 personnes arrêtées, 6 ont été accusées de possession de cannabis, 5 de vente d'alcool sans licence de débit de boisson, 2 de possession d'un bien présumé volé et 38 d'oisiveté et d'inconduite. Malawi 24 (Malenga. 2017) a publié un article sur 126 personnes arrêtées dans une autre rafle policière. Sur les 126 arrestations, la majorité des personnes arrêtées ont été accusées d'oisiveté et d'inconduite et quelques-unes de ne pas avoir respecté les conditions de leur libération sous caution (voir aussi Herman & Chomsky. 1988). Pourtant, dans une démocratie constitutionnelle, l'arrestation en l'absence de comportement criminel est une violation d'un certain nombre de droits humains fondamentaux (Muntingh, 2015).

Les tribunaux en Afrique ont exprimé leur inquiétude face à la persistance des lois datant de l'ère coloniale, qui violent les droits et les principes du droit pénal. La Haute Cour du Kenya a conclu que l'État avait manifesté un mépris flagrant de la dignité intrinsèque des personnes en les assujettissant aux dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, qui trouvent leur origine dans la procédure criminelle britannique du XIe siècle.[2] De même, la Haute Cour du Malawi, examinant la constitutionnalité du délit de vagabondage,

1 Social Justice Coalition and Others v Minister of Police and Others (EC03/2016) [2018] ZAWCHC 181 (14 décembre 2018).

2 Anthony Njenga Mbuti & 5 others v Attorney General & 3 others [2015] eKLR.

a noté que « la majorité des colonies et des protectorats ont de nouveaux ordres constitutionnels et que les lois sur le vagabondage sont désormais caduques ».[3]

Il n'y a aucune preuve d'une corrélation entre le vagabondage et la criminalité (Lahan, 1968) et ces délits sont des stratégies de prévention de la criminalité, qui ne sont ni justes ni responsables (ONUDC, 2015). Par conséquent, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) remet en cause le fait que le vagabondage doive relever du système de justice pénale (ONUDC, 2007[4]).

## Criminaliser ceux qui sont en marge de la société

Le ciblage de groupes de personnes spécifiques, expose les contradictions inhérentes aux pratiques policières.

Par exemple, dans de nombreux pays africains, les enfants des rues sont souvent arrêtés pour des délits mineurs en présumant qu'ils ont participé à des activités criminelles (Lugalla & Mbwambo, 1999). La police au Malawi justifie l'arrestation des enfants des rues en l'absence d'une activité criminelle constatée, en faisant valoir que « la plupart d'entre eux sont des enfants des rues qui finissent par voler ou pratiquer le vol à la tire », et « ce sont généralement les enfants des rues qui pratiquent le vol à la tire ou le vol. Si on les trouve à traîner sans raison valable, nous les arrêtons » (Southern Africa Litigation Centre & Centre for Human Rights Education, Advice & Assistance, 2013 : 79). Il devrait aller de soi que cette approche contredit les principes de la loi pénale et de la procédure criminelle, et pourtant c'est une pratique policière acceptée (Human Rights Watch, 2003, 2006a, 2006b, 2014).

Une étude menée sur les enfants des rues en Tanzanie a noté que de nombreux stéréotypes sur les enfants des rues étaient erronés. L'étude a noté que les enfants des rues sont organisés et font de leur mieux pour gagner des revenus d'une manière socialement acceptable par leur travail informel en tant qu'aides au stationnement, gardiens de véhicules, laveurs de voitures, cireurs de chaussures et porteurs de bagages. Ils mendient parfois ou offrent leurs services sexuels pour s'acheter de la nourriture et survivre (Lugalla & Mbwambo, 1999 : 335, 339). Lugalla & Mbwambo (1999 : 341) soulignent que les « politiques qui les criminalisent en les accusant « d'oisiveté et d'inconduite » sont des politiques coercitives fondées sur la croyance que les enfants des rues sont responsables de leur situation ».

La répression des travailleurs du sexe en Afrique, est un autre exemple de pratiques policières fondées sur le statut des personnes, car la police les harcèlent fréquemment et les arrêtent arbitrairement. Lors d'entretiens avec les travailleurs

3 Mayeso Gwanda v State (2017) MWHC 23, par Mtambo J, à 6. « Évidemment, le simple fait d'être une personne malhonnête, sans scrupules ou errante sans domicile fixe, sans plus, ne peut jamais constituer un crime. Il en est ainsi, parce qu'une infraction pénale ne peut être constatée que si la personne commet un acte illégal (*actus reus*) avec une intention délictuelle (*mens rea*).

4 « Plusieurs sociétés ont décriminalisé le vagabondage complètement ou en partie, réduisant ainsi considérablement les taux d'incarcération... Dans ces cas, la décriminalisation de ce comportement, qui est désormais géré en dehors de la loi pénale, n'affecte pas la sécurité publique de façon négative » (UNODC, 2007 : 13).

du sexe au Malawi, ceux-ci ont exprimé leur crainte d'être ciblés pour l'extorsion et le viol : « Le comportement de la police n'est pas bon parce que ce qui se passe d'habitude, c'est que les policiers peuvent vous arrêter et vous demander des pots de vin ou même des faveurs sexuelles lorsque vous êtes entre leurs mains » (Southern Africa Litigation Centre & Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance, 2013 : 21).

Ces perceptions et ces généralisations de la police, qui qualifient ces individus de criminels, font que ces gens sont privés du respect de la légalité au sein du système de justice pénale, et renforcent la méfiance que ces groupes éprouvent à l'égard de la police. Le comportement agressif de la police à l'égard des personnes, basé sur leur statut plutôt que sur leurs actions, est une méthode fondamentalement non viable et contre-productive.

### Criminaliser ceux qui sont en marge de l'économie formelle

Une économie informelle bien établie s'est développée dans les villes africaines, et fournit des produits et services essentiels et abordables aux habitants de la zone périurbaine. En l'absence de possibilités d'emploi formel, une économie informelle solidaire fournit un espace indispensable, qui permet aux femmes de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge (Kinyanjui, 2014). Au lieu de développer des modèles de planification urbaine qui soutiennent l'économie informelle, les mesures policières contre les personnes qui participent à l'économie informelle, remettent en cause la légitimité de la police et la possibilité pour les résidents de gagner leur vie.

Par exemple, en l'absence de systèmes de transport public abordables et accessibles, les minibus ont fait leur apparition dans tous les pays africains pour assurer le transport des résidents entre la zone périurbaine et le centre-ville. Des rabatteurs encouragent les passagers à monter sur les minibus moyennant le paiement d'une redevance (Tambulasi & Kayuni, 2008). En raison de craintes de harcèlement soulevées par certains passagers, le Malawi a interdit les rabatteurs de minibus.[5] Suite à cette interdiction, des enquêtes menées à Zomba et à Blantyre en 2007 ont révélé que les rabatteurs étaient souvent des jeunes hommes qui avaient du mal à trouver un emploi, n'ayant reçu qu'une éducation formelle limitée, et qui comptaient sur ce type de travail pour subvenir aux besoins des personnes à leur charge (Tambulasi & Kayuni, 2008). Après l'interdiction, certains rabatteurs ont rapporté qu'ils continuaient de travailler illégalement, en acceptant le risque d'être arrêtés ou obligés de soudoyer les agents de police, et d'autres ont signalé qu'ils ont désormais recours à d'autres activités illégales comme le vol, la mendicité, le flânage ou la fabrication de charbon pour gagner leur vie (Tambulasi & Kayuni, 2008).

L'argument selon lequel les rabatteurs de minibus devraient être interdits à cause de délits ou de nuisances commis par certains d'entre eux, est simpliste et ne tient pas compte des autres facteurs contribuant aux crimes commis contre les usagers du

5 Article 8B de la *Malawi Road Traffic Act* (*loi sur la circulation routière*), Dispositions réglementaires GN 18/2000, 40/2004 relatives à la circulation routière (construction, équipements et utilisation des véhicules).

transport public. Il implique en outre que ceux qui sont au pouvoir ne comprennent guère la sociologie du crime et l'importance de développer des programmes pertinents et fondés sur les données probantes pour la prévention de la criminalité.

Dans le contexte de l'affectation inadéquate des ressources aux services de police et autres services dans la zone périurbaine, le détournement des ressources à des fins de répression des activités essentielles à la survie dans l'économie informelle, compromet encore davantage la légitimité de la police. Une stratégie policière qui vise à faire accepter l'utilisation irréfléchie des ressources financières pour procéder à des arrestations répétées de vendeurs de rue et à la confiscation de leurs marchandises, est inappropriée dans une société démocratique, qui devrait reconnaître le droit pour chacun d'être dans la ville et d'y gagner sa vie.

### Police de la qualité de vie (Politique de la tolérance zéro)

En Afrique, le développement de l'État à l'époque du colonialisme s'est préoccupé dès le départ de l'extraction des ressources et du maintien de l'ordre public (Coldham, 2000), et ses interventions étaient de nature très violente (Oloka-Onyango, 1990 ; Ouaissa, 2015).

Bien que des efforts considérables aient été fournis pour légitimiser l'institution policière, par le biais d'une réorientation de ses activités vers les « services de police » et la « justice pour enfants », ces pratiques ne sont pas encore généralisées, et bon nombre des pratiques policières de la pré-indépendance sont encore privilégiées.

La police de la qualité de vie (politique de la tolérance zéro) est actuellement à l'examen. Cette pratique ne diffère guère de la police de la qualité de vie (Politique de la tolérance zéro) pratiquée à l'époque coloniale, mais elle a été revigorée par la théorie de la vitre brisée, développée dans les années 80 (Harcourt, 2012 ; Kaplan-Lyman, 2012). Selon cette théorie, les désordres sont à l'origine du sentiment de crainte et d'insécurité ressenti par les communautés urbaines, et génèrent des infractions plus graves (Harcourt, 2012 : 28[6] ; Kaplan-Lyman, 2012). Pour remédier à ce problème, il a été postulé que des patrouilles policières plus agressives auraient un effet dissuasif sur la criminalité (Kaplan-Lyman, 2012). Certains auteurs cependant, sont allés plus loin en exigeant l'intervention de la police en cas de désordres minimes, comme le fait d'uriner en public ou de dormir dans la rue (Kaplan-Lyman, 2012).

William Bratton, connu pour avoir été l'un des premiers à mettre en œuvre la théorie de la vitre brisée à New York au début des années 90, a mené une stratégie d'arrestation des gens pour des méfaits et des incivilités qui ne sont pas intrinsèquement de nature criminelle, en prétendant que cette politique réduisait les nombre de délits, parce que certaines personnes arrêtées avaient fait l'objet de mandats d'arrêt pour des délits plus graves (Kaplan-Lyman, 2012). De nombreux auteurs ont fait valoir que cette politique a renforcé la stigmatisation des communautés marginalisées (Kaplan-Lyman, 2012).

6 « [...] La corrélation alléguée entre les désordres et les crimes graves ne tient pas compte d'autres facteurs qui peuvent contribuer à la détérioration du quartier. »

Babe Howell (2009 : 271) conclut que « les coûts associés à la répression du désordre via le système de justice pénale, sont tellement élevés, qu'il faut prendre des mesures immédiates pour les réduire ». Il note que la police de la qualité de vie est possible sans qu'il soit nécessaire de recourir à des pratiques policières agressives, qui compromettent la légitimité du système de justice pénale, et pèsent de façon disproportionnée sur les pauvres.

De nombreuses villes africaines ont également utilisé les agents de police municipale pour appliquer des arrêtés qui mettent en œuvre la politique de la tolérance zéro. Ces policiers sont connus pour les tactiques agressives et de type militaire qu'ils utilisent pour lutter contre les comportements indésirables – comme par exemple, celui des askaris qui avaient agressé des vendeurs ambulants à Nairobi ; les agents du Conseil de la protection de l'environnement d'Abuja qui harcèlent sans distinction les mendiants, les enfants des rues et les travailleurs du sexe à Abuja ; et la compagnie de sécurité « Red Ants » qui ont recours à l'éviction forcée des résidents pauvres des quartiers centraux de Johannesburg. Ces exemples montrent que la surveillance policière des pauvres n'est pas seulement une question de pratiques policières obsolètes. Ce manque de compréhension et de respect pour les besoins des habitants de la zone périurbaine, se retrouve dans tous les ministères nationaux et explique le manque de services dans la zone périurbaine et les pratiques d'exclusion des autorités locales.

## Le mythe d'une police démocratique dans des villes injustes

Pour que les services de police soient efficaces et assurent l'égalité de protection à toutes les communautés (Marx, 2001 : 8[7]), ils doivent respecter les règles de la police démocratique, établir leur légitimité et être assujettis à l'obligation de rendre des comptes. Lorsque le pouvoir discrétionnaire de la police permet aux préjugés, à la stigmatisation et à la discrimination de déterminer s'il convient d'arrêter quelqu'un, la légitimité de la police est compromise.[8] Il incombe au gouvernement de régler les problèmes relatifs à la légitimité normative de la police et de s'assurer que les pratiques policières abusives ne restent pas impunies.

La légitimité de la police s'étiole ou reprend dans les périodes de récession économique, et la croissance économique est tributaire du comportement policier plus ou moins autoritaire, partisan ou enclin au recours à la force excessive ou à

7 « [...] L'application des lois dans des conditions d'égalité, implique que celles-ci doivent porter uniquement sur le comportement du suspect, sans égard à ses caractéristiques non pertinentes comme l'ethnie, le genre, la classe sociale et le mode de vie, ni aux attitudes personnelles de l'agent d'application de la loi. »

8 « Ceux qui sont généralement affectés par l'imprécision des termes de l'ordonnance – les pauvres, les non-conformistes, les dissidents, les désœuvrés – pourraient être tenus de se comporter en fonction du mode de vie jugé approprié par la police et les tribunaux de Jacksonville. Dans une situation comme celle-ci, où il n'y a aucune norme régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire octroyé par l'ordonnance, la loi peut être appliquée de façon arbitraire et discriminatoire. Le pouvoir discrétionnaire de la police leur fournit un prétexte qui permet l'application sévère et discriminatoire de la loi à l'encontre de groupes spécifiques qui sont jugés avoir mérité leur désapprobation. » Papachristou v City of Jacksonville 405 US 156 (1972).

l'extorsion. Parfois les communautés se soumettent au pouvoir de la police non pas parce qu'elles le perçoivent comme légitime, mais plutôt parce qu'elles se sentent trop faibles pour faire valoir leurs droits.

Durant les luttes pour l'indépendance et la démocratie en Afrique, la police était connue pour son « application brutale de lois impopulaires » (Delgado, 2008 : 1195[9]). Pour que la police puisse maintenant retrouver sa légitimité sociale, les résidents doivent comprendre l'autorité de la police, accepter qu'elle régisse leur comportement, faire confiance à ses motivations et croire qu'elle est capable de les protéger (Terpstra, 2011). À cette fin, il faudra mettre en œuvre de nouvelles stratégies et ressources.

Les difficultés rencontrées par la police pour convaincre des témoins dans les communautés pauvres, à témoigner devant les tribunaux – illustrent ce déficit de légitimité, parce que le processus serait beaucoup plus facile si les communautés faisaient confiance à la police et à leur capacité à garantir leur sécurité. La rapidité avec laquelle la police intervient pour réprimer les manifestations, comparée à la lenteur de leurs enquêtes sur les crimes graves commis dans la périphérie, est un autre exemple de leur manque de légitimité.

Sans doute, du point de vue de la police, le maintien de l'ordre dans la zone périurbaine est une tâche difficile, dangereuse et stressante (Van der Spuy & Armstrong, 2014). Du point de vue de la société en revanche, le maintien de l'ordre ne relève pas uniquement de la police.

### Réévaluation de la Police de proximité

Les criminologues décrivent la notion de police de proximité comme l'adoption progressive d'une nouvelle philosophie en vue de légitimer la police (Crank, 2003). L'efficacité de la police de proximité dépend souvent du degré d'implantation de la démocratie dans un pays et des valeurs démocratiques inculquées aux services de police (Lum, 2009).

La police de proximité encourage la police à travailler en étroite collaboration avec les communautés afin de développer des stratégies de lutte contre la criminalité et les comportements indésirables, et requiert la confiance des communautés aux services, à la réactivité et à la sensibilité culturelle de la police. (Eve et al., 2003).

Les institutions policières actuelles ont du mal à intégrer la notion de police de proximité (Walsh, 2001). En outre, la police de proximité est plus difficile à mettre en œuvre dans diverses communautés ayant des intérêts rivaux (Eve et al., 2003). Par conséquent, les pratiques de la police de proximité risquent d'être cycliques – les communautés établissent des partenariats avec la police pour résoudre des problèmes sociaux, mais en l'absence d'autres interventions non-policières, l'inégalité structurelle limite les possibilités de réalisations incrémentales et amène un désenchantement progressif à l'égard de ces partenariats.

9 « [...] l'application brutale de lois impopulaires engendre le ressentiment, notamment dans les communautés extérieures [...] »

Compte tenu de l'histoire du colonialisme en Afrique et des nombreuses injustices commises par la police au fil des siècles, je soutiens que la police de proximité reste malgré tout, la seule option de maintien de l'ordre, qui n'aggrave pas le manque de légitimité de la police. L'adoption d'autres approches comme la politique de la tolérance zéro équivaut à utiliser une massue dans un environnement fragile.

Cependant, au niveau local, la police de proximité doit être intégrée à d'autres services de développement social et à des programmes de prévention du crime exhaustifs et fondés sur des données probantes. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que la police de proximité à elle-seule, puisse régler des problèmes sociaux qui ne relèvent ni du mandat ni de la formation de la police. Bien que des progrès puissent être accomplis, ces initiatives ne peuvent régler les problèmes structuraux qui facilitent le crime, comme par exemple, le fait que le crime apparaît comme une option désirable lorsque l'économie formelle exploite les travailleurs et limite leur capacité à gagner leur vie.

Pour que les communautés puissent fonctionner paisiblement, il faut investir des ressources dans ces communautés, et l'État doit prendre ses obligations constitutionnelles au sérieux (Silverman, 2018 : 13[10]). Il est nécessaire de créer autant d'opportunités que possible pour l'interaction des citoyens avec la police et avec d'autres institutions étatiques, pour leur faire prendre conscience des besoins des citoyens et les contraindre à rendre des comptes, notamment en soumettant les institutions étatiques à un suivi mené par les communautés.

## Conclusion

Il peut s'avérer très difficile de travailler dans un commissariat de police dans la zone périurbaine. En Afrique, les zones périurbaines ne sont pas des endroits faciles à naviguer et peuvent facilement être qualifiées de terrain fertile pour divers problèmes sociaux. Tant que les ressources investies dans les zones périurbaines sont insuffisantes, ces problèmes sont presque insurmontables. Cependant, la formation et la restructuration de la police qui adoptent un point de vue axé sur la communauté, pourraient contribuer à rétablir des liens entre la police et les communautés qu'elle est censée desservir. À cette fin, la police doit regagner la confiance des diverses communautés et accepter d'être soumise à l'obligation de rendre des comptes aux communautés quant à [la qualité de] sa prestation de services.

Il est indispensable de mettre en œuvre une réforme des institutions policières fondée sur les droits, et d'abolir les lois pénales et les pratiques policières obsolètes, pour envoyer un message clair selon lequel les abus de pouvoir seront rapidement et efficacement sanctionnés. Les États doivent impérativement fournir

10 « Depuis des décennies, les citadins démunis ou minoritaires ont été déplacés, privés de leurs droits et soumis à la ségrégation. Cet état des choses est le résultat de politiques urbaines de plus en plus motivées par les demandes de l'industrie mobile et de l'économie mondiale [...] Afin de promouvoir la justice sociale et l'équité, il incombe aux décisionnaires de cibler les politiques de revitalisation des villes de façon à répondre aux besoins de ce segment croissant de la population. »

de meilleures conditions de travail aux policiers, notamment de meilleurs salaires et stages de formation et un meilleur soutien psychosocial, pour s'assurer qu'ils sont capables de mener leur travail efficacement sans être attirés vers des relations compromettantes ou entachées de corruption. Avant tout, il nous faut redéfinir l'objectif du maintien de l'ordre, de la loi pénale et du système de justice pénale, et s'assurer que le maintien de l'ordre n'est pas utilisé comme outil pour pénaliser les pauvres et pérenniser la marginalisation de certains secteurs de la société.

## Bibliographie

*Anthony Njenga Mbuti & others v Attorney General & others* (2015) eKLR, Constitutional Petition no 45 of 2014. Accessible à l'adresse suivante : http ://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/107838/ [consulté le 11 février 2019]

Babe Howell K (2009) Broken lives from broken windows : The hidden costs of aggressive order-maintenance policing. *NYU Review of Law & Social Change* 33 : 271-285

Bratton M & Masunungure E (2007) Popular reactions to state repression : Operation Murambatsvina in Zimbabwe. *African Affairs* 106(422) : 21-45

Cahen M (2012) Anticolonialism and nationalism : Deconstructing synonymy investigating historical processes. Dans : E Morier-Genoud (ed.) *Sure Road? Nationalisms in Angola, Guinea-Bissau and Mozambique*. African Social Studies Series 28. Leiden : Brill. pp. 1-28

Caldeira T (2017) Peripheral urbanisation : Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the Global South. *Society and Space* 35(1) : 3-20

Cituentes M (2010) Speaking up : Citizens' demand for accountability and improved services in a Nairobi slum. Dans : GM Gomez, AA Corradi, P Goulart & R Namara (eds) *Participation for What : Social change or social control?* The Hague : International Institute of Social Studies & Hivos. pp. 93-103

Coldham S (2000) Criminal justice policies in commonwealth Africa : Trends and prospects. *Journal of African Law* 44 : 218-238

Crank JP (2003) Institutional theory of police : A review of the state of the art. *Policing : An International Journal of Police Strategies & Management* 26(2) : 186-207

De Coppet M (1949) Manpower problems and prospects in Madagascar. *International Labour Review* 59(3) : 249-270

Delgado R (2008) Law enforcement in subordinated communities : Innovation and response. *Michigan Law Review* 106 : 1193-1212

Dibben P, Wood G & Williams CC (2015) Pressures towards and against formalization : Regulation and informal employment in Mozambique. *International Labour Review* 154(3) : 373-392

Dikeç M (2002) Police, politics, and the right to the city. *GeoJournal* 58 : 91-98

Elsenhans H (2015) The concept of the periphery as a constitutive part of the capitalist world system. *Middle East – Topics and Arguments* 5 : 14-23

Ener M (1999) Prohibitions on begging and loitering in nineteenth-century Egypt. *Die Welt des Islams* 39(3) (State, Law and Society in Nineteenth-century Egypt) : 319-339

English Home Office (1974) *Working Party on Vagrancy and Street Offences Working Paper*

Eve RA et al. (2003) Community-oriented policing in a multicultural milieu : The case of loitering and disorderly conduct in East Arlington, Texas. *International Journal of Police Science and Management* 5(4) : 245-264

Flynn PG (1968) Vagrancy laws and the right to privacy. *University of San Francisco Law Review* 2 : 337-354

Frische J (2015) "Getting by" at the urban periphery : Everyday struggles of informal merchants in Tunisia. *Middle East – Topics and Arguments* 5 : 65-76

Harber A (2011) *Diepsloot*. Johannesburg : Jonathan Ball Publishers

Harcourt BE (2012) *Punitive Preventive Justice : A critique.* Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper no 599

Herman S & Chomsky N (1988) *Manufacturing Consent : The political economy of the mass media*. New York : Pantheon Books

Human Rights Watch (2003) *Charged with Being Children : Egyptian police abuse of children in need of protection.* Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/reports/2003/egypt0203/ [consulté le 22 décembre 2018]

Human Rights Watch (2006a) *Swept Away : Street children illegally detained in Kigali, Rwanda*. Disponible à l'adresse suivante : https ://childhub.org/en/system/tdf/library/attachments/hrw06_swscidi_kigali_ rwanda_081106.pdf [consulté le 22 décembre 2018]

Human Rights Watch (2006b) *What Future? Street children in the Democratic Republic of Congo*. Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/reports/2006/drc0406/ [consulté le 22 décembre 2018]

Human Rights Watch (2014) *Where Do You Want Us to Go? Abuses against street children in Uganda.* Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/report/2014/07/17/where-do-you-want-us-go/abuses- against-street-children-uganda [consulté le 22 décembre 2018]

Kaplan-Lyman J (2012) A punitive bind : Policing, poverty, and neoliberalism in New York City. *Yale Human Rights and Development Law Journal* 15 : 177-221

Keese A (2014) Slow abolition within the colonial mind : British and French debates about 'vagrancy', 'African laziness' and forced labour in West Central and South Central Africa, 1945-1965. *Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis IRSH* 59 : 377-407

Kinyanjui MN (2014) *Women and the Informal Economy in Urban Africa : From the margins to the centre*. London : Zed Books

Lahan MP (1968) Trends in the law of vagrancy. *Connecticut Law Review* 1 : 350-368

Lopes MA (2005) Poor relief, social control and health care in 18th and 19th century Portugal aDans : OP Grell, A Cunningham & B Roeck (eds) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Southern Europe.* Aldershot : Ashgate. pp. 142-162

Lugalla J & Mbwambo JK (1999) Street children and street life in urban Tanzania : The culture of surviving and its implications for children's health. *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2) : 329-344

Lum C (2009) Community policing or zero tolerance? Preferences of police officers from 22 countries in transition. *British Journal of Criminology.* 49(6) : 788-809

Magaro GE (1967) Criminal penalties for vagrancy – Cruel and unusual punishment under the Eighth Amendment. *Western Reserve Law Review* 18 : 1309-1329

Malawi News Agency (2017) Kanengo police net 52 in sweeping exercise. *The Nation*, 18 May. Disponible à l'adresse suivante : https ://mwnation.com/kanengo-police-net-52-in-sweeping-exercise/ [consulté le 22 décembre 2018]

Malenga B (2017) 126 nabbed in sweeping exercise. *Malawi 24*, 7 Août. Disponible à l'adresse suivante : https :// malawi24.com/2017/08/07/126-nabbed-sweeping-exercise/ [consulté le 22 décembre 2018]

Marx GT (2001) Police and democracy. Dans : M Amir & S Einstein (eds) *Policing, Security and Democracy : Theory and practice*. Huntsville : Office of International Criminal Justice. pp. 35-45

*Mayeso Gwanda v State MWHC* 23 (2017) Disponible à l'adresse suivante : https ://pocketlaw.africanlii.org/ judgment/high-court-general-division/2017/23.html [consulté le 11 février 2019]

Mbiba B (2017) On the periphery : Missing urbanisation in Zimbabwe. *Africa Research Institute*, 27 March. Disponible à l'adresse suivante : www.africaresearchinstitute.org/newsite/publications/periphery- missing-urbanisation-zimbabwe/ [consulté le 22 décembre 2018]

Muntingh L (2015) *Arrested in Africa : An exploration of the issues*. Cape Town : Dullah Omar Institute, University of the Western Cape. Disponible à l'adresse suivante : https ://acjr.org.za/resource-centre/ Arrested%20in%20Africa%202.pdf [consulté le 22 décembre 2018]

Muntingh L & Petersen K (2015) *Punished for Being Poor : Evidence and arguments for the decriminalisation and declassification of petty offences*. African Criminal Justice Reform. Disponible à l'adresse suivante : https ://acjr.org.za/resource-centre/punished-for-being-poor-evidence-and- arguments-for-the-decriminalisation-and-declassification-of-petty-offences/ [consulté le 22 décembre 2018]

Oloka-Onyango J (1990) Police powers, human rights and the state in Kenya and Uganda : A comparative analysis. *Third World Legal Studies* 9 : 1-36

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2007) *Manuel des principes fondamentaux et pratiques prometteuses sur les alternatives à l'emprisonnement*, Série de manuels sur la justice pénale. Disponible à l'adresse suivante : https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Alternatives_emprisonment.pdf [consulté le 22 décembre 2018]

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2011) *Manuel introductif sur les activités de police dans les espaces urbains*, Série de manuels sur la justice pénale. Disponible à l'adresse suivante : www.unodc.org/ pdf/criminal_justice/Introductory_Handbook_on_Policing_Urban_Space.pdf [consulté le 22 décembre 2018]

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2015) *Déclaration de Doha sur l'intégration de la prévention de la criminalité et de la justice pénale dans le Programme d'action plus large de l'Organisation des Nations Unies visant à faire face aux problèmes sociaux et économiques et à promouvoir l'État de droit aux niveaux national et international et la participation publique*. Treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. New York : Organisation des Nations Unies

Ouaissa R (2015) Frantz Fanon : The empowerment of the periphery. *Middle East – Topics and Arguments* 5 : 100-106

*Papachristou v City of Jacksonville* 405 US 156 (1972) Disponible à l'adresse suivante : https ://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/156/ [consulté le 11 février 2019]

Potts D (2006) 'Restoring order'? Operation Murambatsvina and the urban crisis in Zimbabwe. *Journal of Southern African Studies* 32(2) : 273-291

Silverman RM (2018) Rethinking Shrinking Cities : Peripheral dual cities have arrived. *Journal of Urban Affairs* 1-18 https ://doi.org/10.1080/07352166.2018.1448226

Soares de Oliveira R & Taponier S (2012) 'O Governo Esta Aqui' : Post-war state-making in the Angolan periphery. *Politique Africaine* 130(2) : 165-187

*Social Justice Coalition & others v Minister of Police & others* (2018) Disponible à l'adresse suivante : http ://www. saflii.org/za/cases/ZAWCHC/2018/181.html [consulté le 11 février 2019]

Southern Africa Litigation Centre & Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (2013) *No Justice for the Poor : A preliminary study of the law and practice relating to arrests for nuisance-related offences in Blantyre, Malawi*. Disponible à l'adresse suivante : www.southernafricalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/08/No-Justice-for-the- Poor-A-Preliminary-Study-of-the-Law-and-Practice-Relating-to-Arrests-for-Nuisance- Related-Offences-in-Blantyre-Malawi.pdf [consulté le 22 décembre 2018]

Southern Africa Litigation Centre (2016) *'They Should Protect Us because that Is Their Job' : A preliminary assessment of sex workers' experiences of police abuse in Lusaka, Zambia.* Disponible à l'adresse suivante : www.southernafricalitigationcentre.org/2016/09/24/salc-research-report-they- should-protect-us-because-that-is-their-job/ [consulté le 22 décembre 2018]

*Social Justice Coalition & others v Minister of Police & others* (2018) Case no EC03/2016, Western Cape Equality Court, 14 décembre

Steinberg J (2008) *Thin Blue : The unwritten rules of policing South Africa.* Johannesburg : Jonathan Ball Publishers

Tambulasi R & Kayuni H (2008) Can the state perpetuate the marginalisation of the poor? The socio-economic effects of the state's ban on minibus 'callboys' in Malawi. *Development Southern Africa* 25(2) : 215-226

Terpstra J (2011) Two theories on the police – The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice* 39(1) : 1-11

Van der Spuy E & Armstrong A (2014) Policing of an urban periphery : The case of Khayelitsha. *SACJ* 27(3) : 377-403

Walsh WF (2001) Compstat : An analysis of an emerging police managerial paradigm. *Policing : An International Journal of Police Strategies & Management* 24(3) : 347-362

Willis GD (2014) Antagonistic authorities and the civil police in Sao Paulo, Brazil. Latin American Research Review 49(1) : 3-22

Chapitre 2

# Police de proximité ? Le manque de cohérence entre la réforme et les activités quotidiennes de la police à Nairobi, Kenya

*Tessa Diphoorn, Naomi van Stapele et Wangui Kimari*

En 2018, lors d'une promenade un après-midi de printemps, en compagnie de trois hommes vivant à Mathare, un grand ghetto de Nairobi, Kenya, nous avons discuté de la prévalence et de la normalisation de l'intimidation, de la maltraitance, de la violence et des assassinats pratiqués par les agents de police. Ils nous ont raconté que la police d'État dans son ensemble (se référant aux diverses unités qui composent la Police nationale) ne sert qu'une minorité de la population. Par ailleurs, elle le fait de façon capricieuse et imprévisible, souvent motivée par l'intérêt personnel et la vénalité. Lorsque je leur ai demandé s'ils auraient recours à la police pour les protéger ou les aider, ils ont ouvert tout grand les yeux, pour exprimer l'incrédulité et la stupeur. Peu de temps après, ils ont éclaté de rire, et l'un d'entre eux a dit : « La police ne nous protège pas, elle nous tue ! »

Cette expérience d'une force policière tyrannique qui ne sert pas tous les citoyens, est vécue par de nombreux Kényans, particulièrement ceux qui sont issus des couches socio-économiques inférieures de la ville. Les entretiens et les périodes d'observation des participants, menés par les trois auteurs, ont permis de brosser le tableau d'une force policière corrompue, peu digne de confiance et despote, redoutée et détestée par la population, et d'autres études ont confirmé cette perspective (Omenya & Lubaale, 2012 ; Musoi et al., 2013 ; International Alert & Kenya Muslim Youth Alliance, 2016 ; Price et al., 2016 ; Van Stapele, 2016 ; Jones et al., 2017). Cette expérience quasi-universelle de la police ne s'harmonise guère avec les discours de l'État sur le maintien de l'ordre axé sur les personnes, qui a piloté le projet de réforme de la police au Kenya.

La réforme de la police a été de grande ampleur, notamment depuis la mise en place de la nouvelle Constitution en 2010. Suite aux changements législatifs progressistes, de nouvelles structures de commandement et institutions de surveillance ont été fondées pour améliorer le comportement de la police, et

une série d'initiatives ont été lancées, comme par exemple la création de nouveaux programmes de formation. L'ensemble de ces mesures a pour objectif fondamental la transformation au sein de la Police nationale d'une culture et d'une mentalité « axées sur l'État » en une culture « axée sur la personne ».

Le facteur le plus important motivant cette transition, a été la mise en œuvre de diverses initiatives dirigées par l'État en faveur de la police de proximité pour rétablir la confiance en la police d'État et renforcer la confiance entre les agents de police et les citoyens. Bien souvent, ces initiatives coïncident avec ou font double emploi avec les services de sécurité locaux existants dans le pays, qui vont des associations de résidents dans les régions plus opulentes aux systèmes de patrouille informels organisés par les associations de locataires dans les zones périurbaines (Anderson, 2002 ; Heald, 2007 ; Andhoga & Mavole, 2017 ; Ayiera, 2017 ; Colona & Diphoorn, 2017).

Toutefois, malgré les divers changements institutionnels mis en œuvre pour engendrer une réforme, la violence policière et les exécutions extrajudiciaires dans de nombreux quartiers de Nairobi, brossent un tableau très différent. Dans les bidonvilles de Mathare, Kawangware, Kibera, Majengo et Eastleigh, la vie de tous les jours est marquée par la violence, le crime, la peur et l'insécurité et il est généralement admis que la police est impliquée dans tous ces phénomènes. Selon les trois hommes de Mathare, le maintien de l'ordre dans ces quartiers, qui s'inscrit dans des structures plus larges d'exclusion sociale et de stigmatisation, serait très souvent caractérisé par la corruption, la criminalité et le recours illégal à la force (létale). En outre, au lieu d'agir comme défenseurs du peuple, de la propriété et de la paix, conformément à leur mandat formel, les résidents considèrent que les policiers étatiques eux-mêmes sont les principaux auteurs des actes de violence. Leur rôle en tant qu'auteurs de crimes, a été documenté de manière détaillée par de nombreuses organisations non-gouvernementales (ONG) (KNCHR, 2008 ; MSJC, 2017). Dans ce contexte, les efforts de la police de proximité dans ces quartiers n'ont pas débouché sur de meilleures relations entre la police d'État et les citoyens. En outre, ces initiatives dirigées par l'État n'ont pas été mises en œuvre ou ont été appliquées de façon à augmenter le contrôle policier en fusionnant avec des groupes de sécurité locaux et très exclusifs qui servent les intérêts de la police (et eux-mêmes), plutôt que ceux des résidents. Outre ces quelques cas de cooptation, la majorité des ghettos de Nairobi accueillent divers types de groupes de sécurité communautaires qui travaillent souvent en dehors (et parfois contre) les structures de la police d'État. À l'instar de ce qui a été identifié ailleurs (Bayley, 2006 ; Hills, 2008), il semble que les efforts de réforme au Kenya n'ont pas été adoptés au niveau local et n'ont pas eu d'impact sur les commissariats de police, malgré les attentes à ce sujet, notamment dans les zones en périphérie des grands centres urbains comme Nairobi.

Basé sur la recherche ethnographique sur le terrain effectuée par les trois auteurs travaillant à des projets de recherche différents mais complémentaires sur le maintien de l'ordre à Nairobi, nous soutenons que malgré de nombreux efforts de réforme menés par l'État kényan, les activités policières quotidiennes dans

les quartiers pauvres de la ville, révèlent une autre réalité sur le terrain. Nous allons examiner ces contradictions en nous intéressant aux efforts sécuritaires locaux à Mathare et à Majengo, deux quartiers pauvres de Nairobi. À Majengo, nous constatons que la violence policière excessive et (majoritairement) illégale a transformé la police de proximité axée sur les personnes en un système qui ne fait qu'exacerber le contrôle de l'État. À Mathare, cette violence a provoqué des initiatives de sécurité locales qui ont plus de légitimité que les unités de police d'État qui se rendent dans ces quartiers tous les jours.

À ces fins, la première section de ce chapitre examine brièvement les principaux changements institutionnels intervenus par le biais des réformes de la police au Kenya. Dans la deuxième section, nous analysons le rôle joué par la police de proximité dans la majorité des initiatives de réforme dans le monde, et montrons qu'il en est de même au Kenya, tout en soulignant le fait que l'effort a surtout porté sur une transition du « maintien de l'ordre axé sur l'État » vers le « maintien de l'ordre axé sur les personnes ». Dans la troisième section, nous faisons deux études de cas à Mathare et à Majengo, et montrons au travers de ces exemples que les efforts menés par l'État pour établir la police de proximité n'ont atteint que peu de quartiers à faible revenu, et fréquemment par le biais de méthodes préjudiciables à l'objectif « axé sur les personnes ». Par ailleurs, les zones où les initiatives menées par l'État sont opérationnelles, se caractérisent par une surveillance étatique intense et la cooptation des initiatives locales de sécurité, notamment dans le contexte de la guerre contre le terrorisme. Dans la plupart des autres quartiers pauvres de Nairobi, la police de proximité n'existe pas, et les résidents comptent sur des prestataires de services de sécurité non-étatiques pour assurer leur sécurité dans les rues, ce qui permet le foisonnement de divers efforts de sécurité. Nous terminons ce chapitre par quelques observations finales sur la nécessité de constamment remettre en question les objectifs, l'application et l'impact des efforts de la police d'État à Nairobi.

## Transformer la police

La réforme de la police est un concept large, utilisé pour illustrer les divers modes de transformation des forces de police dans le monde entier. De façon générale, elle s'entend des « efforts de grande portée menés pour restructurer et re-conceptualiser les services du maintien de l'ordre et la sécurité interne au sein d'une société » (Call, 1999 : 27). La majorité des études menées sur la réforme de la police ont tendance à mettre l'accent sur les pays ayant connu une transition politique, comme l'Afrique du Sud, Sierra Leone, le Guatemala et l'Irlande du Nord, entre autres (Glebbeek, 2003 ; Brogden, 2005 ; Marks, 2005 ; Ellison, 2007 ; Krogstad, 2012). L'attention portée aux sociétés transitionnelles se focalise sur la démocratisation du maintien de l'ordre et l'établissement de forces de police, qui respectent l'État de droit, et sont transparentes et redevables envers le public (Hinton & Newburn, 2009).

Au Kenya, l'idée d'une réforme de la police a fait son apparition en 2002, sous le régime de Mwai Kibaki. Au sein d'un plan gouvernemental clé, la « Stratégie de relance économique pour la création de richesses », la sécurité et le maintien de l'ordre ont été centralisés et considérés comme essentiels à la croissance économique (Ruteere, 2011). En outre, un programme spécifique, « le Programme de réforme du secteur de la gouvernance, de la justice et de l'ordre public », a été établi pour transformer le secteur de la sécurité et de la justice, et la police d'État a formé une équipe de travail sur la réforme en 2004. L'optimisme suscité par ce programme s'est rapidement étiolé, dans la mesure où le rapport sur la réforme de la police n'est jamais parvenu aux citoyens et n'a été suivi d'aucun programme concret. En outre de nombreuses opérations policières menées sous le régime du Président Kibaki, et notamment la répression de Mungiki, un mouvement religieux ethno-nationaliste (2004-2009), a révélé que la réforme de la police était loin d'être appliquée.[1] Pour bien des citoyens la police était toujours un instrument de contrôle par et pour l'élite politique (Akech 2005 ; Hills, 2007).[2]

Cette perception de la police d'État a été consolidée lorsque le public a appris que les agents de police avaient joué un rôle clé dans la violence généralisée, qui a sévi après les élections en 2007 et 2008 (qualifiée de violences post-électorales). La Commission d'enquête sur les violences post-électorales (CIPEV) établie après ces incidents déplorables, a conclu que 1 133 personnes étaient décédées et plus de 660 000 avaient été déplacées. Plus précisément, sur les 1 163 personnes décédées, au moins 400 d'entre elles, étaient directement liées aux actions de la police. En outre, les agents de police et autres agents de sécurité ont été trouvés coupables d'autres crimes comme la violence sexuelle.[3] Le rapport de la Commission d'enquête sur les violences post-électorales (CIPEV), et beaucoup d'autres rapports ont souligné la nécessité d'une profonde réforme de la police. Par conséquent, en 2009, le Groupe de travail sur la réforme de la police, présidé par Philippe Ransley, a été établi et ses travaux ont débouché sur ce qu'on a appelé par la suite, le rapport Ransley. Le groupe de travail a formulé plus de 200 recommandations, et en 2010, le Comité de suivi de la réforme de la police nationale a été établi pour surveiller la mise en œuvre de ces recommandations.

## Loi de 2011 sur la Police nationale

La majorité des recommandations ont été intégrées à la nouvelle Constitution de 2010 et comprenaient de très nombreuses modifications législatives. La modification la plus significative était sans doute la Loi de 2011 sur la Police nationale (NPS).[4] Cette loi a entraîné la transformation des forces de la police

1 Pour plus de renseignements sur Mungiki, voir Rasmussen (2010).

2 Pour une critique sur cette perspective de la police d'État en tant que force au service du régime, voir Ruteere (2011).

3 Le rapport de la CIPEV peut être consulté à l'adresse suivante : www.nation.co.ke/blob/view/-/482958/data/46262/-/attnbm/-/ CIPEV+Report.pdf.

4 Pour avoir une vue d'ensemble plus complète des divers changements inclus dans la réforme de la police, veuillez consulter Osse (2016).

en services de police, et la restructuration de la police et de ses structures de commandement. Un inspecteur général indépendant a été établi pour commander l'ensemble des services de la police, qui représentaient la fusion de deux forces de police existantes. La police d'État avait émergé au Kenya, sous le régime colonial britannique et le corps de police était divisé en deux sections : la police administrative et la Kenya Police Force (Force de police kényane). Cette dernière est considérée comme « la police ordinaire » ou plus généralement comme la police kényane, et elle a exercé les fonctions policières traditionnelles telles que la prévention du crime et les enquêtes. La police administrative était connue sous le nom de « police tribale » et elle est toujours largement considérée comme un outil politique pour soutenir les administrations provinciales et les chefs tribaux. Pendant de nombreuses décennies, la police administrative s'occupait principalement des régions rurales et des établissements urbains informels, alors que la Kenya Police Force était chargée du maintien de l'ordre dans les centres urbains (Ruteere, 2011).

Historiquement, les deux unités de police fonctionnaient de façon plutôt distincte et la réforme visait à changer cette façon dopérer et à les unir au sein d'un seul service. En vertu de la Loi NPS, la police kényane et la police administrative sont toutes deux mandatées pour aider le public, maintenir l'ordre public et protéger la vie des citoyens kényans. Toutefois, la Kenya Police est toujours en charge des enquêtes et de la prévention du crime, alors que la police administrative est principalement chargée de la sécurité aux frontières et de la protection des bâtiments administratifs. Pourtant, malgré ces efforts d'unification, elles sont toujours considérées comme deux forces de police distinctes qui fonctionnement indépendamment l'une de l'autre. À Mathare, par exemple, la police administrative est occupée principalement à effectuer des rafles, alors que la Kenya Police s'occupe plutôt du maintien de l'ordre « ordinaire » et des activités criminelles. De nombreux interlocuteurs, notamment les agents de police, ont identifié cette différence persistante comme l'entrave majeure à la réforme de la police au Kenya. Au cours des entretiens, ils ont examiné comment la compétition et la rivalité entre les deux forces entravent la coopération et influencent les opérations policières. L'évolution récente donne à penser que cette distinction va bientôt disparaître dans la mesure où les déclarations publiques de la NPS à la fin du mois de juillet 2018, suggèrent que la police administrative serait sur le point d'être démantelée et que la majorité des agents de police allait être fusionnée avec la Kenya Police, les unités spécialisées étant les seules à opérer séparément (People Daily 2018).

### Surveillance de la Police

Un autre changement fondamental, tout à fait essentiel pour le projet de réforme de la police, était la mise en place de deux agences de supervision pour surveiller le comportement de la police : l'une pour la surveillance interne et l'autre pour la surveillance externe. L'Internal Affairs Unit (IAU) (service des affaires internes) a été établi en vertu de l'article 87 de la Loi NPS. Le service est chargé de traiter l'inconduite de la police en externe, et, bien qu'il soit censé agir en tant qu'organisme indépendant des deux services de police – la Kenya Police et la police administrative – son directeur relève directement de l'inspecteur général. L'objectif

principal de l'IAU (service des affaires internes) est de recevoir et d'enquêter sur les plaintes à l'encontre des agents de police, et ces plaintes peuvent émaner des membres du public et des agents de police eux-mêmes.

La Loi de 2011 sur la Surveillance indépendante de la police a été édictée pour la surveillance externe menée par les citoyens, et l'autorité indépendante de surveillance de la police du Kenya (IPOA) a été établie suite à cette loi. Cette agence est une institution étatique indépendante dont le premier mandat est de réguler et de suivre les violations pratiquées par la police. Spécifiquement, elle est tenue d'enquêter sur l'inconduite de la police, notamment les décès et les blessures graves causées par la police ; d'examiner le fonctionnement des processus disciplinaires internes ; de surveiller et d'enquêter sur les opérations et le déploiement des services de maintien de l'ordre, et de procéder à des inspections des locaux de la police. L'autorité indépendante de surveillance de la police du Kenya (IPOA) peut être comparée aux autorités de surveillance établies ailleurs, telles que l'*Independent Police Investigative Directorate* en Afrique du Sud, l'*Independent Police Complaints Board* à Sierra Leone, et l'*Independent Office for Police Conduct* au Royaume-Uni. À ce niveau de comparaison mondiale, l'agence est considérée comme un organisme très progressiste, ayant un mandat étendu qui surpasse celui des autres autorités de supervision. Outre ces deux institutions de surveillance, la Commission de la Police nationale a été créée pour superviser le recrutement, le transfert, la discipline et la rémunération des agents de police. Depuis le début de la commission, son activité essentielle (et l'activité la plus publique) a été de vérifier/contrôler les agents de police.

## Police axée sur les personnes : réforme de la police initiée par le gouvernement

Outre les changements apportés au commandement, et la mise en place d'organismes de surveillance, la mise en œuvre d'une police de proximité dirigée par l'État est un aspect clé de la réforme de la police. Dans le monde entier, la police de proximité est une stratégie attrayante et très répandue, dont le but est de renforcer la sécurité et la sûreté publiques et d'améliorer les relations entre la police et la communauté. L'idée générale, c'est que des rencontres périodiques entre les agents de police et les citoyens, renforceront leur confiance mutuelle et aboutiront à un échange d'informations et d'expériences, ce qui permettra de réduire la criminalité. Les premières initiatives appelées police de proximité ont émergé dans les années 70 en Amérique du Nord et en Grande-Bretagne, et leur objectif global était de rétablir les relations entre la police et les minorités dans certains quartiers (Fielding 2005). Depuis lors, la police de proximité est devenue un terme populaire dans le domaine du maintien de l'ordre, en tant que philosophie et stratégie opérationnelle.

Nous pouvons identifier diverses initiatives de police de proximité dans les pays du monde entier, et constater qu'il est difficile de définir en quoi consiste vraiment

la police de proximité (Brogden & Nijhar, 2005). La police de proximité est un « concept caméléon » (Fielding, 2005 : 460) et on s'en sert pour décrire certains types spécifiques de maintien de l'ordre, comme la police rassurante, la police axée sur les problèmes et la police axée sur la communauté (Makin & Marenen, 2017) ; certaines activités spécifiques, comme les patrouilles régulières, les réunions consultatives ; ou une expression qui englobe des unités organisationnelles spécifiques allant des programmes de surveillance de quartier motivés et organisés par les citoyens, aux forums de police de proximité (CPF) gérés par les commissariats de police. D'aucuns estiment que la police de proximité concerne les initiatives dirigées par l'État, et que d'autres initiatives dirigées par les membres de la communauté, devraient être considérées comme une forme de maintien de l'ordre axé sur les citoyens ou une forme de prestation de services de sécurité dirigée par la communauté. La recherche sur la police de proximité sur le continent africain confirme cette différence, et réaffirme la distinction empirique entre les initiatives descendantes mises en œuvre par les forces de police de l'État, et les initiatives ascendantes lancées et maintenues par les citoyens (Buur, 2006 ; Baker, 2008 ; Cross, 2014 ; Di Nunzio, 2014 ; Kyed, 2018).

Au Kenya, la police de proximité a été un aspect prédominant de la réforme de la police et de la transition vers la police axée sur la personne. Dans leur article largement cité, Mutuma Ruteere et Marie-Emmanuelle Pommerolle (2003) examinent comment le concept de la police de proximité a pris de l'importance en 1999, lorsque la *Vera Institute of Justice* s'est proposée de soutenir deux projets gérés par des organisations civiques à Nairobi – la *Kenya Human Rights Commission* et la *Nairobi Central Business District Association*. Dans leur analyse de la situation, elles examinent les facteurs qui ont empêché ces initiatives de police de proximité d'atteindre leurs objectifs : elles n'ont pas tenu compte de ou ont délibérément ignoré le contexte politique plus large » et n'ont pas vraiment saisi « la signification de la démocratisation dans le domaine du maintien de l'ordre » (Ruteere & Pommerolle, 2003 : 602-603).

Néanmoins, la police de proximité a été reprise par l'État kényan, et entre 2004 et 2005, la police de proximité a été officiellement lancée par la Police nationale. Par la suite, plusieurs projets ont été initiés dans le pays, mais une stratégie nationale de réduction de la criminalité n'a jamais été développée. La police de proximité a été intégrée dans la nouvelle Constitution de 2010 et la Loi NPS de 2011 : l'article 10(1)(k) de la Loi NPS autorise l'inspecteur général à fournir des lignes directrices sur la police de proximité à tous les agents de police et à s'assurer de la coopération entre les agents de police et les communautés dans la lutte contre le crime. Malgré divers efforts dans ce sens, motivés en grande partie par le soutien des donateurs, le déploiement national de la police de proximité n'est intervenu qu'en 2016.

Entretemps, la police de proximité a pris une autre tournure en 2013 suite à l'attaque du centre commercial de Westgate à Nairobi. En réponse à l'attaque, le Président a lancé l'initiative nationale de *Nyumba Kumi* et a mis sur pied un groupe de travail pour superviser la mise en œuvre de ce projet. Inspiré en grande partie par un projet tanzanien, le système vise à amener la sécurité au niveau des

« ménages » en créant des groupes de dix maisons (c'est ce qu'implique le nom en swahili – *nyumba* [maison] *kumi* [dix]), composés de résidents locaux et de parties prenantes Selon cette stratégie, ces groupes se réuniraient deux fois par mois, pour partager des informations entre eux, et, le cas échéant, transmettre ces informations aux sphères pertinentes de l'administration nationale. À la différence du programme précédant de police de proximité sous le régime de Kibaki, *Nyumba Kumi* n'opère pas par le biais de structures policières, mais via le système colonial de l'administration provinciale, à savoir les chefs et les sous-chefs. C'est donc une structure parallèle à la police, et bon nombre de policiers éprouvent du ressentiment envers ce projet, comme le montre la citation suivant d'un haut gradé de la police : « Le but de Nyumba Kumi était d'arracher la police de proximité des mains de la police et de la remettre à l'administration afin de renforcer le pouvoir des chefs tribaux ».[5]

Depuis quelques années, Nyumba Kumi a été appliqué dans certains endroits. Plusieurs interlocuteurs ont discuté de sa réussite, notamment dans les zones rurales. Dans les centres urbains, Nyumba Kumi est surtout pratiqué dans les quartiers à revenu faible et dans les établissements humains urbains, qui sont victimes d'attentats terroristes. Toutefois, Nyumba Kumi n'a jamais pris l'ampleur escomptée, et les informateurs estiment que la raison principale en est le manque de participation de la police. En effet, au cours des entretiens avec les agents de police, il est apparu que ces derniers estimaient nécessaire de « reprendre possession » de la police de proximité.

Afin de reprendre ses droits, la police a lancé un nouveau programme amélioré pour la police de proximité au mois d'août 2016. En mai 2016, trois brochures clés ont été lancées pour guider les agents de police. (1) *Police de proximité : Lignes directrices de l'inspecteur général adressées aux agents de police* (Police nationale, 2016a) ; (2) *Forums et comités de la Police de proximité* : *Manuel* (Police nationale, 2016b) ; et (3) *Livret d'information sur la police de proximité* (Police nationale, 2017). Une fois que ces brochures ont été distribuées dans l'ensemble du pays, les agents de police avaient des instructions uniformes pour savoir comment mettre en œuvre la police de proximité. Dans ce nouveau programme de police de proximité, celle-ci est définie comme « une approche au maintien de l'ordre qui reconnaît la participation volontaire de la communauté locale au maintien de la paix », et consiste en un « partenariat entre la police et la communauté pour identifier les problèmes de la criminalité et de l'insécurité générale » (NPS, 2016a : 8). En outre, au sein de cette collaboration, la police « doit se montrer sensible aux communautés et à leurs besoins, par le biais de l'identification et de la résolution conjointes des problèmes, tout en respectant les responsabilités différentes de la police et du public eu égard à la prévention de la criminalité et au maintien de l'ordre public. » (NPS, 2016a : 8).

Deux structures principales sont essentielles pour établir la police de proximité : les comités de police communautaire et le forum de police communautaire

5 Interview : agent de police, 20 février 2018.

(CPF). Les comités jouent le rôle d'entités de gouvernance élues qui gèrent les activités et se retrouvent à tous les échelons : comté, sous-comté, commissariat/circonscription de police, quartier et sous-quartier. Les forums sont les réunions ou rassemblements de résidents « dont le but est de discuter des affaires relatives à leur sécurité et au maintien de l'ordre », et ils devraient être « inclusifs et représenter toutes les parties prenantes de la région » (NPS, 2016a : 5). Chaque commissariat/circonscription de police doit décider du choix des activités requises, et il/elle propose les activités suivantes : « patrouille à pied, réunions communautaires, visites porte-à-porte, programmes d'éducation du public, postes de police de quartier, programmes de surveillance de quartier, réunions de quartier, et commissariats mobiles » (NPS, 2016b : 17-19). – Ainsi, le nouveau programme de police communautaire a pour objectif de rassembler toutes les activités de la police de proximité, y compris Nyumba Kumi, en un seul cadre. Selon certains policiers chargés de la conception de ce programme, les structures existantes de Nyumba Kumi devraient être intégrées et fonctionner comme des comités à l'échelon des sous-quartiers.

Bien que cette tentative récente de la Police nationale s'efforce de fournir un programme uniforme, cohérent et global pour la police de proximité, il n'est pas encore possible d'évaluer quels en seront les résultats. En attendant, le concept de la police de proximité est encore une notion ambigüe qui peut être interprétée de multiples façons. En outre, le rôle joué par la police au sein de ces initiatives est souvent peu clair – bon nombre d'agents de police considèrent que la police de proximité consiste à recueillir des informations auprès du public, et leur attitude est basée sur l'hypothèse westphalienne plutôt traditionnelle, selon laquelle le maintien de l'ordre et la prévention du crime incombent exclusivement à la police d'État. C'est la police d'État qui intervient, surveille et contrôle la situation, et les résidents sont censés se comporter comme des partenaires durables qui fournissent l'aide et les renseignements.

Ces trois initiatives – la Loi sur la Police nationale, l'établissement d'organes de surveillance de la police, et le remaniement et mise en œuvre de la police de proximité – ont pour objectif fondamental la transformation de la police d'État kényane en un organisme chargé de l'application des lois transparent, redevable et démocratique qui dessert tous ses citoyens. Cependant, même si certains citoyens à Nairobi, ont exprimé leur optimisme, nous entendons plus souvent des opinions critiques et pessimistes. Pour beaucoup, l'intégralité du processus est considérée comme une réforme de façade (Osse, 2016 : 910). – Cette critique émane principalement des organisations de protection des droits de l'homme et des membres de la société civile, qui ont documenté un grand nombre de meurtres et de violences perpétrés par la police, et qui sont le lot quotidien de beaucoup d'habitants des zones périurbaines de Nairobi. L'une de ces organisations est le Centre de Justice sociale de Mathare (MSJC), un mouvement communautaire opérant à Mathare dont les membres soutiennent que les exécutions extrajudiciaires ne cessent d'augmenter (MSJC, 2017).

## « La police ne nous protège pas ! » : La police de proximité dans la zone périurbaine

Dans cette section, nous allons examiner les efforts locaux déployés pour améliorer la sécurité à Majengo et à Mathare, deux quartiers de Nairobi, souvent appelés des ghettos. Notre intention est de montrer les formes différentes que prend la police de proximité dans ces deux quartiers, notamment au niveau des relations entre les projets de police de proximité dirigés par l'État et les initiatives locales d'amélioration de la sécurité. À Majengo, nous constatons que les activités de Nyumba Kumi et celles de la police de proximité ont été relativement efficaces, mais à cause des circonstances locales, elles se sont transformées et ont pris une autre allure. À Mathare, les efforts de la police de proximité sont pratiquement absents. Nous pouvons y constater en revanche, une série d'acteurs de sécurité (informels) qui fournissent des services de sécurité à la communauté, mais par le biais d'actions que ni la police d'État, ni les résidents locaux ne qualifieraient de police communautaire.

### Le rôle de personnes clés dans la police de proximité à Majengo

Majengo, un quartier situé à l'est du centre-ville, est une marée de structures peu élevées de couleur brun rouille situées à l'ombre d'une énorme et magnifique mosquée, qui était l'épicentre des activités d'Al shabaab à Nairobi jusqu'à récemment (Amble & Meleagrou-Hitchens, 2014). Ce quartier est le lieu de résidence de musulmans venus de la région côtière pendant l'ère coloniale, et des gens d'arrière-plans ethniques et religieux différents s'y sont aussi installés plus tard (White, 1990). Depuis l'époque coloniale, lorsque les soldats des baraques avoisinantes ont fréquenté la région, Majengo avait la réputation d'un endroit regorgeant de crimes, de drogues et de prostitution. Plusieurs attentats terroristes ont eu lieu dans ce quartier et bon nombre des habitants de Majengo ont rejoint Al Shabaab (ainsi que l'État islamique depuis quelques années). Par ailleurs, cette région doit également subir la violence policière et la surveillance brutale des services de renseignement ((Villa-Vicencio et al., 2016). De nombreux jeunes (des hommes pour la plupart) ont perdu la vie ou ont disparu après avoir été placés en détention par des agents de l'État.

Daddy, l'un des hommes que nous avons interviewé, était un responsable des jeunes, bien connu à Majengo, malgré son âge. Déjà âgé, il était encore un modèle plein de ressources pour de nombreux jeunes. Il a perdu deux frères et de nombreux amis à cause de la Guerre contre le Terrorisme, et ne compte même plus les nombreux autres amis qui ont été assassinés en tant que personnes soupçonnées de crimes. Pendant près de deux décennies, Daddy a déployé de grands efforts pour trouver des solutions économiques alternatives au crime et plus tard au terrorisme, pour de nombreux jeunes dans son cercle d'influence. Il marchait la tête haute dans sa section du quartier, toujours habillé d'un long t-shirt sans manche avec des shorts assortis couvrant ses genoux. Le jour où nous lui avons parlé, il portait un couvre-chef musulman pour couvrir ses cheveux grisonnants. Il s'est approché avec confiance d'une petite table d'un magasin

social (de proximité) où plus d'une dizaine de ses jeunes amis étaient blottis derrière la table, mâchant tous avec ferveur des feuilles vertes de muguka (une variété robuste du khat, un stimulant comparable aux feuilles de coca), qu'ils gardaient dans de petites enveloppes brunes et rugueuses. L'un d'entre eux se levait de temps à autre pour vendre des cigarettes ou des cacahuètes aux clients, mais les autres restaient assis en silence sans faire un geste si ce n'est de mastiquer. Daddy a perturbé leur calme par son arrivée bruyante. Il leur a serré la main, les a salués d'une voix forte et a poussé deux hommes pour se faire de la place sur une brique située derrière la table.

Il s'est mis à parler d'un dialogue qui avait eu lieu deux semaines auparavant dans le cadre d'un projet organisé par diverses organisations communautaires et internationales pour réduire la violence policière dans les ghettos de Nairobi. Daddy remarqua : « Pendant le dialogue [entre les groupes de jeunes de Majengo], sur les trois qui viennent de Nyumba Kumbi, l'un d'entre eux est ok. » Les autres ont approuvé de la tête. Il a poursuivi en disant : « Je l'ai vu hier, Mike, tard dans la nuit, ha ha, il se tenait juste là ». Daddy montre du doigt un kiosque de l'autre côté de la rue. « Vous ne pouvez pas croire qu'il a autant de courage. Cette rue est terrible. Elle est sombre, tellement sombre. Si vous aviez une caméra, vous pourriey tourner un film. Et il reste là, debout, nuit après nuit ! » Daddy explique pourquoi à son sens, Mike était un type bien, notamment comparé aux autres membres de Nyumba Kumi, qu'il a catalogués comme mauvais. Il lève le ton : « Les autres, tous les autres, ils vous vendent à la police. Vous ne pouvez même pas vous asseoir ensemble – ils pensent que vous êtes des voleurs. Mais Mike nous connaît, il est encore jeune d'esprit, comme moi, et il veille à ce que les autres aussi nous comprennent ».

Majengo est l'un des rares ghettos à Nairobi où Nyumba Kumi est pleinement opérationnel. Un système fonctionnel de Nyumba Kumi a été établi en grande partie à cause des niveaux élevés de surveillance policière dans ce quartier de Nairobi, suivant plusieurs attaques terroristes et la découverte de programmes de recrutement locaux pour Al Shabaab. Parallèlement aux acteurs de la sécurité publique habituels (autrement dit la Kenya Police et la police administrative), ce quartier connaît la présence continuelle de policiers de diverses autres unités, notamment l'unité de police anti-terroriste, la Division des Investigations Criminelles et le Service national de renseignement. On peut repérer ces policiers qui collectent régulièrement des renseignements et jaugent l'état d'esprit du quartier. La plupart d'entre eux se démarquent des résidents locaux parce qu'ils semblent généralement plus grands, plus corpulents et sont vêtus plus formellement que les autres hommes qui parcourent les rues de Majengo. L'existence d'une infrastructure de surveillance intense à multiples niveaux a créé un environnement propice à Nyumba Kumi, dans la mesure où ce dernier n'a fait que bâtir sur l'expérience déjà vécue « d'être surveillé ». La majorité des résidents savent qui sont les 30 (approximativement) membres majoritairement masculins de Nyumba Kumi, et connaissent en outre leur mandat et la façon dont leur travail est organisé. Chaque membre est en charge d'un groupe de dix maisons, et lors des réunions mensuelles, il signale au chef tout événement ou évolution pertinente intervenus dans les ménages.

Plus tard dans la journée, lors d'un entretien avec Mike, il a expliqué que la plupart des membres de Nyumba Kumi ont rejoint Nyumba Kumi à titre volontaire, et que l'administration provinciale les a parfois rémunérés à la hauteur d'environ 20 000 KES (± 20 USD). Les membres de Nyumba Kumi sont souvent invités aux réunions avec les ONG et le gouvernement qui leur promet des indemnités journalières. C'est une pratique courante des ONG et des organismes gouvernementaux au Kenya de payer les participants pour qu'ils assistent aux formations et aux séminaires. Ces indemnités journalières sont censées couvrir les frais de transport, mais bien souvent dépassent considérablement les frais de transport. En outre, les membres détiennent un certain pouvoir dans leurs propres quartiers à cause de leurs relations étroites avec le chef, et ils peuvent manipuler la situation à leur propre avantage, notamment dans le cas de litiges fonciers.

L'on pouvait presque toujours trouver Mike à environ 500 m de chez lui, traînant du côté de la station de lavage qu'il avait démarré avec les jeunes qui avaient abandonné une vie de crime. Il a expliqué :

> « Mais Nyumba Kumi, ce n'est pas une police de proximité, Nyumba Kumi c'est *Nyumba Kumi,* qui surveille dix maisons chacun. Je suis le fondateur de la police de proximité à Majengo. Nous collaborons avec la police ordinaire, mais pas avec la police administrative (PA) comme Nyumba Kumi, qui est du côté du chef. Nous avons commencé notre travail en 1997 en tant que réformistes, cherchant à réhabiliter les criminels. La Kenya Police collabore avec nous maintenant, mais pas auparavant ; avant nous étions tout seuls, mais ça aussi, c'est la police de proximité. »

Avant que Mike et son équipe ne commencent à collaborer officiellement avec la police, ils fournissaient des services de sécurité à leur quartier en tant que groupes de jeunes criminels réformés. Toutefois, ils ont seulement qualifié leur travail de « police de proximité » à partir du moment où leurs activités étaient intégrées à l'initiative de l'État. La patrouille de nuit avait toujours fait partie de l'arsenal d'activités des jeunes organisées par Mike, qui comprenait le ramassage d'ordures et la vente d'eau. Actuellement, plus de 40 membres du Comité de la police de proximité à Majengo patrouillent chaque nuit les rues de Majengo par quarts afin de protéger leur section particulière du quartier, contre les crimes. La plupart d'entre eux portent une massue en bois très lourde ou un tuyau d'acier et des téléphones mobiles pleinement chargés avec du crédit de communication pour appeler la police, qui est en état d'alerte au cas où un problème survient que les patrouilleurs ne peuvent régler. Mike donne un exemple : « Je ne peux pas me battre contre un voleur avec une arme à feu. Alors j'appelle un tel. La police de quart m'a appelé auparavant pour m'indiquer qu'elle est de quart. Dès que j'appelle, les policiers se précipitent vers moi pour m'aider et régler l'affaire. Mais la plupart du temps, nous réglons les problèmes nous-mêmes ».

Un an plus tôt, un incident intéressant a révélé ce qu'implique le fait de « régler nous-mêmes un problème », ainsi que la raison pour laquelle les jeunes hommes

et les leaders de jeunes plus âgés comme Daddy, font confiance à Mike dans un contexte où la confiance est très rare, particulièrement à l'égard de Nyumba Kumi et des membres du Comité de la police communautaire, que la plupart des jeunes résidents considèrent comme des « traîtres » (*watiaji* en langue sheng). Mike était assis sur un banc bancal près de l'un des nombreux projets qu'il avait démarré pour aider les jeunes et lui-même, à s'assurer des moyens de subsistance durables, sans recourir au crime. Il plaisantait avec une femme qui vendait des services sexuels depuis le pas de sa porte. Un adolescent est passé à bicyclette. Ce n'était pas en soi un incident inhabituel, mais le cycliste s'est démarqué parce qu'il portait une cagoule et une casquette par une chaleur écrasante. Mike l'a repéré, s'est levé d'un bond et lui a fait la chasse pour arrêter la bicyclette. Il s'est mis à hurler des propos grossiers au garçon. Le garçon, visiblement déconcerté, s'est retourné et s'est éloigné à pied avec sa bicyclette. Mike s'est alors assis de nouveau en poussant un profond soupir :

> « Quand vous voulez les aider, ils vous ignorent. Ce garçon sera peut-être mort avant ce soir. Un agent de police, qui est l'un de mes amis, m'a informé qu'ils le recherchent. Je connais ce garçon, je connais sa mère. Alors, j'ai été le voir et je lui ai dit : "il faut rentrer chez toi [en milieu rural] et te cacher jusqu'à ce que les choses se calment un peu." Je lui ai même donné un peu d'argent pour partir. Il est parti, mais il est de retour maintenant, essayant de cacher son visage, pas devant moi... hein.
>
> Il est de retour parce que le ghetto, ses amis lui manquent, non, ce sera sa mort, c'est sûr ! »

À plusieurs occasions, Mike avait utilisé sa position et ses relations avec divers agents de police pour avertir les suspects lorsque leurs noms apparaissaient sur les « listes des personnes à abattre ». Il a en outre soutenu financièrement plusieurs personnes locales soupçonnées de crimes, pour qu'elles puissent aller « en exil » et il a négocié avec la police pour le compte d'autres suspects afin qu'ils soient arrêtés plutôt qu'abattus. Plus important encore, il a joué un rôle dans la mise en liberté de nombreux jeunes arrêtés sans motif valable lors des fréquentes rafles policières dans le quartier, et ses interventions dans ce sens ont consolidé l'appui d'une grande partie des résidents de Majengo. Mike a pu conserver sa pertinence pour la police en leur fournissant régulièrement des renseignements sur les activités criminelles et terroristes à Majengo. Son aptitude à maintenir cet exercice d'équilibre périlleux, le distingue des membres ordinaires des comités de police communautaire et de Nyumba Kumi. Son caractère exceptionnel révèle plusieurs aspects essentiels de la police de proximité à Nairobi.

En premier lieu, son cas montre que les interventions officielles, généralement dirigées par l'État, ont été adaptées pour répondre aux besoins des contextes locaux et intégrer les activités existantes pour les rendre pertinentes dans des situations particulières. Mike et son équipe avaient patrouillé le quartier pendant près de dix ans avant que le programme officiel de police de proximité n'ait été déployé et ils ont

continué de le faire sous le nouveau programme qui requiert des réunions mensuelles avec la police. Par conséquent, le programme de police communautaire a formalisé leurs activités et renforcé leurs liens avec la police (ce qui leur a valu un soutien beaucoup plus puissant qu'avant). Cependant, le résultat n'a pas été un maintien de l'ordre axé sur les personnes, mais un contrôle policier accru de Majengo au travers de sa coopération avec/cooptation du groupe de Mike. En deuxième lieu, la police de proximité semble s'appuyer lourdement sur les capacités personnelles des individus pour naviguer entre les sphères souvent contradictoires du pouvoir et de la légitimité (par exemple entre les jeunes hommes et la police). Mike donnait des informations à la police au sujet de personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes ou des actes de terrorisme, tout en faisant un plaidoyer afin qu'elles soient arrêtées au lieu d'être abattues. Son succès dans ce domaine lui a valu le respect de jeunes hommes engagés dans des activités criminelles, ce qui a rendu son travail un peu moins dangereux et difficile. En troisième lieu, Nyumba Kumbi et le Comité de police communautaire peuvent avoir des membres qui se recoupent, soulevant la possibilité d'un conflit d'intérêts et d'une concentration potentielle du pouvoir local entre les mains de certaines personnes. Dans le cas de Mike, cette situation a débouché sur une légère amélioration des relations entre la police et les résidents, même si ce n'était que dans des situations bien particulières. Cela ne change rien au fait que Mike, et d'autres personnages clés comme lui, peuvent parfois abuser de leur pouvoir et de leurs relations stratégiques pour développer des projets personnels et cibler des personnes spécifiques qu'ils considèrent comme des rivaux. Cette situation peut engendrer des formes de maintien de l'ordre extrêmement exclusives qui visent à contrôler et à cibler des personnes et des groupes spécifiques – à savoir ceux qui sont considérés comme une menace ou comme moins utiles à des personnes indispensables comme Mike.

## Pluralisme des services de sécurité à Mathare

Une étude récente sur le pluralisme des services de sécurité à Nairobi met en évidence le nombre croissant d'acteurs non-étatiques qui jouent un rôle pour assurer et renforcer la sécurité dans les établissements humains pauvres de la ville. Bien que l'État se préoccupe principalement des 89 « gangs criminels » récemment interdits au Kenya (Zadock, 2016) – notamment les Gaza Boys, Taliban et Swat – les résidents d'établissements humains spontanés comme Mathare, reconnaissent les nombreux acteurs et le caractère multidimensionnel des services de sécurité dans le quartier, qui, malgré l'envergure et la puissance de la police au niveau nationale, ont plus de poids et ont un mandat à exécuter dans cette zone. Ceci est d'autant plus vrai que la police dans les ghettos est surtout perçue comme l'incarnation de la violence et de l'extorsion, comme nous l'avons signalé plus haut. En outre, Mathare est le site de divers mécanismes de prestation de services de sécurité, qui sont adaptés aux réalités sociales et démographiques de chaque quartier, d'une façon que les stratégies nationales de police de proximité ne peuvent émuler.

Une initiative communautaire récente ancrée dans le MSJC (Centre de justice sociale de Mathare), une organisation communautaire de justice sociale

locale, a proposé de rassembler tous les acteurs de la sécurité pour instituer et opérationnaliser des normes de sécurité communes. Ce travail local ainsi qu'une enquête récente menée par Kimari et Jones (2016) reconnaissent que divers groupes fournissent des services de sécurité dans cette zone, bien qu'ils ne soient pas toujours fiables, accessibles à tous, ni gratuits (cf la section sur Majengo ci-dessus pour constater une dynamique semblable). Ces services de sécurité comprennent des acteurs comme les groupes de sécurité (qu'on appelle parfois des groupes d'auto-défense), la police, les anciens du village, les groupes de jeunes, les organisations communautaires et les ONG (comme *Médecins sans frontières*, qui a une clinique dans le quartier), les *askaris* (agents de sécurité), les informateurs, la famille et les amis. Bon nombre de résidents locaux considèrent que des institutions comme le *County of Nairobi* (localement connu sous le nom de *Kanjo*, qui prélève souvent des « taxes » arbitraires et exorbitantes sur les petites entreprises), le *General Service Unit* (GSU) et la police administrative, qui représentent peut-être les acteurs de sécurité officiels, contribuent à l'insécurité. À cet égard, le GSU et la police administrative sont généralement appelés pour exécuter des actions martiales brutales, comme lors des rafles de 2015 contre le commerce illicite d'alcool et même « l'Opération Kosovo » lancée en 2007 ostensiblement dans le but de débarrasser Mathare des « criminels ». Bien que Nyumba Kumi soit mentionné au niveau national, et devienne inévitablement un signal pour l'administration locale de mettre en œuvre la surveillance, notre recherche montre que l'application de cette stratégie n'a pas eu une grande incidence dans ce quartier.

La multiplicité des acteurs de sécurité énumérés, notamment ceux qui sont situés dans la communauté, constituent une sorte d'infrastructure combinée, empreinte de rivalités et parfois déconnectée, qui protège les résidents des difficultés très réelles auxquelles ils sont assujettis. Par ailleurs, ces acteurs ont une compréhension de la sécurité qui englobe non seulement la protection des personnes et des biens, mais aussi l'infrastructure (comme par exemple, l'éclairage, le logement, les routes, les toilettes et les blocs sanitaires), la santé et la sécurité d'emploi, entre autres facteurs interdépendants. Bien que certains défis sécuritaires soient plus prononcés à un moment donné, par exemple les violences ethniques en période pré-électorale, la majorité de ces problèmes font partie de la vie de tous les jours des résidents à Mathare, et interagissent de façon très menaçante, avec une violence plus générale de nature sociale, politique, écologique et économique. Il en résulte peut-être, un chevauchement important entre les groupes qui gèrent les stations d'eau et les toilettes ou qui assurent la collecte de déchets, et ceux qui fournissent les services de sécurité. Il ne fait pas de doute que ces chevauchements mettent en évidence une compréhension plus globale de la sécurité et de la sûreté communautaires dans les établissements humaines pauvres, et c'est un problème que les stratégies nationales de police de proximité ne peuvent pas résoudre.

On pourrait demander : « Dans ce cas, vu tous ces acteurs ayant des intérêts très divers, comment est-ce possible d'assurer la sécurité à Mathare ? » Ces divers prestataires de services de sécurité agissent sans doute à des échelles

différentes mais reliées entre elles. Par exemple, les mères, les groupes de jeunes et les anciens des villages peuvent tous travailler ensemble pour empêcher la délinquance et régler les problèmes mineurs d'inconduite (incivilités) en parlant avec ceux qui sont impliqués dans ces petits méfaits. À cet égard, lors d'un entretien avec un groupe de femmes, elles ont expliqué qu'elles « parlaient » aux « garçons » qu'elles soupçonnent de participer à des activités criminelles mineures, et les « chassent » d'un lieu si elles estiment que c'est une solution nécessaire à la sécurité.

Les groupes de sécurité rémunérés, en revanche, qui sont généralement constitués de jeunes embauchés par les résidents pour patrouiller le quartier, peuvent avoir recours à la violence ou à leurs relations avec la police pour contrôler des activités considérées comme étant des violations plus graves de la sécurité, comme le vol à main armé, les agressions ou les menaces proférées contre les autres. Par la même occasion, la police et les groupes de sécurité locaux sont souvent impliqués dans des exactions flagrantes qui favorisent les propriétaires (bailleurs), les entrepreneurs ou les locataires plus prospères du quartier. De tels actes amènent les résidents à remettre en question la légitimité de la sécurité locale rémunérée, tout en reconnaissant le pouvoir de monopole qu'elle détient dans la circonscription, notamment au vue de sa capacité à mobiliser des forces pour garantir un résultat qui lui soit favorable.

Les églises, les organisations communautaires et les ONG jouent aussi un rôle dans la prestation de services de sécurité. Elles font office de médiateurs entre la police et/ou entre des groupes de sécurité locaux plus puissants et d'autres résidents, en cherchant à apporter la possibilité d'un autre avenir à ceux qui sont impliqués dans des activités criminelles, et en récoltant des données sur les violations des droits de l'homme qui accompagnent souvent les opérations de sécurité officielles – généralement des actes commis par la Kenya Police.

Mathare s'efforce d'établir des normes de sécurité communes, mais il y a des différences d'opinion marquées d'une circonscription de police à l'autre concernant la possibilité d'une collaboration entre les acteurs étatiques de la sécurité et les acteurs non étatiques de la sécurité – qui est un objectif clé des initiatives officielles de police communautaire. Nous comprenons toutefois, qu'il y a un désir de créer une solution durable aux problèmes de sécurité à Mathare, et que par conséquent, les résidents feront le nécessaire pour s'en assurer. Malgré le rôle joué par tous ces groupes pour mettre en place des services de sécurité, nous constatons toujours le rôle dominant joué par la police et les groupes de sécurité informels – en dépit des nombreuses contradictions dans leurs services. Il est en outre clair que, d'une façon ou d'une autre, malgré la gravité de la situation, tous ces groupes, comme c'est le cas à Mathare, exercent des fonctions qui offrent une forme de police communautaire imparfaite. Ils fournissent en réalité un filet de sécurité multi-niveaux, qui commence au niveau des ménages et s'étend aux groupes locaux rémunérés, aux organisations communautaires et, le cas échéant, à la police – face aux graves défis sécuritaires qui caractérisent cette zone.

## Conclusion

Nous avons essayé de montrer la tension persistante entre la stratégie étatique du « maintien de l'ordre axé sur les personnes » qui a été le leitmotiv de la réforme de la police au Kenya, et la réalité quotidienne du maintien de l'ordre dans bon nombre des zones périurbaines de Nairobi. L'État du Kenya, en particulier, s'est concentré sur la création et la mise en œuvre de la police de proximité, mais les efforts dans ce sens n'ont pas été appliqués (comme à Mathare) ou alors ils ont coopté les structures locales existantes qui finissent par fonctionner d'une façon différente de celle envisagée (comme à Majengo). Pour compliquer encore la situation, Nyumba Kumi, qui est un programme de type communautaire mis en œuvre par l'État, a renforcé la complexité de la notion de police de proximité. Tous ces facteurs ont produit une constellation complexe de prestataires de services de sécurité dans les zones périurbaines, qui nous amènent à nous poser la question de savoir si la réforme de la police a entraîné une transition vers un maintien de l'ordre axé sur les personnes et si les « personnes » en question (quelles qu'elles soient) sont réellement au « centre » du maintien de l'ordre.

Outre l'impact énorme que ces efforts de maintien de l'ordre étatiques ont eu sur la vie des résidents à Nairobi, nous pouvons également identifier trois autres grands problèmes qui surgissent ou sont amplifiés à cause de l'inadéquation entre la réforme et le maintien de l'ordre au quotidien. Le premier problème concerne la supervision : en présence d'une infrastructure sécuritaire mettant en jeu de multiples acteurs, la supervision est quasiment impossible. Bien que l'Autorité indépendante de surveillance de la police du Kenya (IPOA) ait le mandat de surveiller toutes les « opérations de maintien de l'ordre », et notamment la police de proximité, comment cette institution peut-elle réglementer et surveiller un phénomène aussi complexe, qui revêt des formes et des tailles différentes selon les endroits ? En conséquence, les groupes qui ont outrepassé leur mandat, ce qui est souvent le cas de la police et des formations sécuritaires plus grandes comme les groupes de sécurité rémunérés, sont rarement soumis à l'obligation de rendre des comptes.

En deuxième lieu, nous devons nous demander pourquoi la police de proximité, ou même Nyumba Kumi, ont fonctionné dans certaines régions et pas dans d'autres. Concernant spécifiquement nos études de cas, la question se pose de savoir : Pourquoi ni Nyumba Kumi, ni la police de proximité ne fonctionnent à Mathare, alors qu'ils semblent fonctionner dans une certaine mesure à Majengo ? Une explication est liée à la menace du terrorisme à Majengo, qui a entraîné le déploiement d'un pouvoir financier et politique accru pour inciter les prestataires de services de sécurité à rejoindre l'appareil de surveillance dans ce quartier. À Mathare, qui ne subit pas la menace du terrorisme, le pouvoir financier et politique requis pour promouvoir cette stratégie nationale n'est sans doute pas une priorité, et par conséquent, les formes étatiques de police communautaire n'ont pas connu de succès.

Nous voyons ainsi que la police de proximité a tendance à être intégrée à l'appareil de contrôle étatique au lieu d'être un partenariat orienté vers l'amélioration des

relations entre la police et les citoyens. Dans ce cas, l'atténuation de la police de proximité axée sur l'État ne peut se réaliser, dans une certaine mesure, qu'au travers de l'intervention de personnes clés capables de naviguer délicatement entre des intérêts contradictoires, à savoir, les intérêts de l'État et les intérêts des communautés, et rester en vie malgré tout. Malgré leur aptitude dans ce domaine, c'est un fondement faible sur lequel le maintien de l'ordre axé sur les personnes ne peut guère s'appuyer, et qui concentre en outre trop de pouvoir entre les mains de ces personnages communautaires. Comme l'indique le titre de chapitre, nous devons nous poser la question de savoir si le maintien de l'ordre est pour la communauté, et quelles sont les initiatives requises pour rationaliser la réforme de la police, de façon à ce qu'elle soit bénéfique pour les gens à qui elle s'adresse.

## Bibliographie


Akech MJM (2005) Public law values and the politics of criminal (in)justice : Creating a democratic framework for policing in Kenya. *Oxford University Commonwealth Law Journal* 5(2) : 225-256

Amble JC & Meleagrou-Hitchens A (2014) Jihadist radicalization in East Africa : Two case studies. *Studies in Conflict & Terrorism* 37(6) : 523-540

Anderson D (2002) Vigilantes, violence, and the politics of public order in Kenya. *African Affairs* 101 : 531-555

Andhoga WO & Mavole J (2017) Influence of Nyumba Kumi Community Policing Initiative on social cohesion among cosmopolitan sub locations in Nakuru County. *International Journal of Social and Development Concerns* 1(6) : 65-76

Ayiera EA (2017) Community-led security mechanisms : The case of Mlango Kubwa and Kawangware in Nairobi. *African Review* 44(1) : 27-61

Baker B (2008) *Multi-choice Policing in Africa.* Uppsala : The Nordic Africa Institute

Bayley DH (2006) *Changing the Guard : Developing democratic police abroad*. New York : Oxford University Press

Brogden M (2005) 'Horses for courses' and 'thin blue lines' : Community policing in transitional society. *Police Quarterly* 8(1) : 64-98

Brogden M & Nijhar P (2005) *Community Policing : National and international models and approaches*. Devon : Willan Publishing

Buur L (2006) Reordering society : Vigilantism and expressions of sovereignty in Port Elizabeth's townships. *Development and Change* 37(4) : 735-757

Call C (1999) *From Soldiers to Cops : 'War transitions' and the demilitarization of policing in Latin America and the Caribbean*. PhD thesis. Stanford University

Colona F & Diphoorn T (2017) Eyes, ears and wheels : Policing partnerships in Nairobi, Kenya. *Conflict and Society* 3 : 8-23

Cross C (2014) Community policing and the politics of local development in Tanzania. *Journal of Modern African Studies* 52(4) : 517-540

Di Nunzio M (2014) Thugs, spies and vigilantes : Community policing and street politics in inner city Addis Ababa. *Africa* 84(3) : 444-465

Ellison G (2007) A blueprint for democratic policing anywhere in the world? Police reform, political transition, and conflict resolution in Northern Ireland. *Police Quarterly* 10(3) : 243-269

Fielding N (2005) Concepts and theory in community policing. *The Howard Journal* 44(5) : 460-472

Gisesa N (2012) Portrait of a jihadist born and bred in Nairobi. *Daily Nation*, 30 January

Glebbeek M (2003) *In the Crossfire of Democracy : Police reform and police practice in post civil war Guatemala*. PhD thesis. Utrecht University

Heald S (2007) Controlling crime and corruption from below : *Sungusungu* in Kenya. *International Relations* 21(2) : 183-199

Hills A (2007) Police commissioners, presidents and the governance of security. *Journal of Modern African Studies* 45(3) : 403-423

Hills A (2008) The dialectic of police reform in Nigéria. *Journal of Modern African Studies* 46(2) : 215-234

Hinton M & Newburn T (eds) (2009) *Policing Developing Democracies*. London : Routledge

International Alert & Kenya Muslim Youth Alliance (2016) *We Don't Trust Anyone : Strengthening relationships as the key to reducing violent extremism in Kenya.* International Alert/KMYA. Disponible à l'adresse suivante : www.international-alert.org/sites/default/files/Kenya_ViolentExtremism_EN_ 2016.pdf [consulté le 21 février 2019]

Jones P, Kimari W & Ramakrishnan K (2017) Only the people can defend this struggle : The politics of the everyday, extrajudicial killings and civil society in Mathare, Kenya. *Review of African Political Economy* 44(154) : 559-576

Kimari W & Jones P (2016) The insecurities of security provision in Nairobi's margins. *Plural Security Insights,* 29 May. Disponible à l'adresse suivante : http ://pluralsecurityinsights.org/insecurities-securityprovision-nairobis-margins/ [consulté le 5 mars 2017]

KNCHR (Kenya National Commission on Human Rights) (2008) *The Cry of Blood : Report on extra-judicial killings and disappearances*. Nairobi : KNCHR

KNCHR (Kenya National Commission on Human Rights) & Centre for Human Rights and Peace (2015) *Audit of the Status of Police Reforms in Kenya*, *Nairobi*. Nairobi : KNCHR

Krogstad E (2012) Security, development and force : Revisiting police reform in Sierra Leone. *African Affairs* 111(443) : 261-280

Kyed HM (2018) Street authorities : Community policing in Mozambique and Swaziland. *Political and Legal Anthropology Review* 41(S1) : 19-34

Makin DA & Marenen O (2017) Let's dance : Variations of partnerships in community policing. *Policing* 11(4) : 421-436

Marks M (2005) *Transforming the Robocops : Changing police in South Africa*. Scottsville : University of KwaZulu-Natal Press

MSJC (Mathare Social Justice Centre) (2017) *Who Is Next? A participatory action research report against the normalization of extrajudicial killings in Mathare*. Mathare : MSJC. Disponible à l'adresse suivante : www.matharesocialjustice.org/who-is-next

Musoi K, Muthama T, Waiya N & Kitiku J (2013) *Nairobi Region Annual Crime Observatory Report 2011/2012.* Nairobi : Security Research and Information Centre

National Police Service (2016a) *Community Policing : Inspector General's guidelines to police officers*. Nairobi : National Police Service

National Police Service (2016b) *Community Policing Forums and Committees : Handbook*. Nairobi : National Police Service

Nzes F (2014) Al-Hijra : Al-Shabab's affiliate in Kenya. *CTC Sentinel* 7(V) : 24-26

Omenya A & Lubaale G (2012) *Understanding the Tipping Point of Urban Conflict : The case of Nairobi, Kenya. Urban Tipping Point, University of Manchester* Working Paper No 6

Osse A (2016) Police reform in Kenya : A process of 'meddling through'. *Policing and Society* 26(8) : 907-924

People Daily (2018) *AP unit faces disbandment,* 19 juillet

Price M, Albrecht P, Colona F, Denney L & Kimari W (2016) *Hustling for Security : Managing plural security in Nairobi's poor urban settlements*. The Hague : Clingendael Conflict Research Unit

Rasmussen J (2010) Mungiki as youth movement : Revolution, gender and generational politics in Nairobi, Kenya. *Young* 18(3) : 301-319

Ruteere M (2011) More than political tools. *African Security Review* 20(4) : 11-20

Ruteere M (2017) Governing security from below : Community-led security mechanisms in urban East Africa. *African Review* 44(1) : 1-26

Ruteere M & Pommerolle M (2003) Democratizing security or decentralizing repression? Ambiguities of community policing in Kenya. *African Affairs* 102(409) : 587-604

Van Stapele N (2016) 'We are not Kenyans' : Extra-judicial killings, manhood, and citizenship in Mathare, a Nairobi ghetto. *Conflict, Security and Development* 16(4) : 301-325

Villa-Vicencio C, Buchanan-Clarke S & Humphrey A (2016) *Community Perceptions of Violent Extremism in Kenya*. Institute for Justice and Reconciliation. Disponible à l'adresse suivante : www. africaportal.org/publications/community-perceptions-of-violent-extremism-in-kenya/ [consulté le 10 mai 2019]

White L (1990) *The Comforts of Home : Prostitution in colonial Nairobi*. Chicago : University of Chicago Press

Zadock A (2016) Interior Cabinet Secretary outlaws 89 criminal gangs. Daily Nation, le 31 décembre. Disponible à l'adresse suivante : www.nation.co.ke/news/Government-bans-89-criminal-gangs /1056-3502650-t8jv2iz/ [consulté le 18 janvier 2017]

Chapitre 3

# L'accessibilité de la police dans les établissements informels autour de Lilongwe, Malawi

*Dennis Chipao et Thomas Probert*

Les établissements informels, les bidonvilles et autres quartiers résidentiels pauvres, existent dans presque tous les contextes urbains du monde, bien que sous diverses formes et sous un nom différent, comme les colonies de squatters, cabanes et favelas (ONU-Habitat, 2015). Ils ont été décrits comme des établissements densément peuplés composés de « communautés logés dans des abris construits par les résidents eux-mêmes sous un régime foncier informel ou traditionnel. » (Hindson & McCarthy, 1994 : 1 ; voir aussi Mason & Fraser, 1998). On les retrouve couramment dans les pays en développement et ils sont principalement le résultat du besoin de logement urgent des pauvres qui s'installent dans les zones urbaines, associé à une gouvernance médiocre ou faible, notamment dans les domaines de la planification et de l'aménagement urbains (Mason & Fraser, 1998).

Selon les estimations d'ONU-Habitat (Programme des Nations unies pour les établissements humains), l'agence principale des Nations Unies qui traite de l'espace urbain et du logement, près d'un quart de la population mondiale vit dans les bidonvilles (ONU-Habitat, 2015). En Afrique, l'on estime que 60 % de la population vit dans des bidonvilles, et il est prévu que ce chiffre passe de 400 millions d'habitants à 1,2 milliard de personnes d'ici 2015 (ONU-Habitat, 2015). Ces gens souffrent de l'absence du droit au maintien dans les lieux, de l'inaccessibilité des services de base, d'infrastructures urbaines médiocres, et de logements qui ne sont pas conformes aux normes de sécurité en vigueur (ONU-Habitat, 2012). En attendant, les habitants de ces quartiers informels (squatters) et les vagabonds sont ostracisés, socialement marginalisés et présentés comme étant une menace pour les quartiers formels. Ils peuvent affecter la prospérité des villes, notamment au travers de leur économie informelle active, et en étant la source d'une main-d'œuvre non qualifiée travaillant dans des emplois mal rémunérés qui leur permettent tout juste de survivre, mais pas de prospérer (ONU-Habitat, 2015).

Le Malawi n'est pas une exception à cette règle, compte tenu des difficultés que rencontrent les gens habitant les établissements informels, bien que la littérature à cet égard soit limitée. Une étude réalisée par Ellis Adjei Adams (2018), un géographe urbain et politique, portant sur plusieurs établissements informels de Lilongwe, a constaté que ces quartiers ont des difficultés d'approvisionnement en eau. Une étude effectuée pour deux organisations caritatives d'aide internationale en 2014, a permis de constater que la ville de Lilongwe ne s'acquitte pas de ses obligations envers les établissements humains pauvres, qui souffrent du manque d'accès aux services publics, de l'accès limité aux établissements de soins de santé, des taux de chômage élevés, de services de gestion des déchets de qualité inférieure et d'autres problèmes sanitaires (Lindstrom, 2014).[1] La violence familiale, l'abus d'alcool et le crime étaient les problèmes sociaux ou sécuritaires les plus courants constatés par l'étude (Lindstrom, 2014).[2]

Très peu d'études existantes ont abordé le problème de l'accessibilité des services de sécurité pour les gens vivant dans les établissements informels au Malawi. Dans quelle mesure les établissements informels bénéficient-ils des services offerts par la police ? Y-a-t-il des défis inhérents à la prestation de services de sécurité dans ces quartiers par rapport aux établissements plus formels ? Lorsque les agents de police sont appelés, comment surmontent-ils ces obstacles ?

Ce chapitre s'intéresse plus particulièrement à deux des établissements informels de Lilongwe, à savoir Mtandire et Chinsapo, afin d'examiner quelles sont les difficultés rencontrées par la police du Malawi (MPS) pour fournir des services de sécurité aux personnes vivant dans les bidonvilles, comment le maintien de l'ordre est pratiqué dans ces quartiers, et s'il y a des services de police équitables vu la nature problématique des établissements informels par rapport aux quartiers aisés. Ce chapitre décrit également les diverses opinions des agents de police concernant les défis auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions dans les divers quartiers de la ville, et les mécanismes ou initiatives qu'ils ont adoptés en réponse.

Ce chapitre met l'accent sur trois thèmes principaux : les perceptions des agents de police sur le crime et ses causes, notamment dans les établissements informels ; leur attitude envers le processus ou les aspects pratiques du maintien de l'ordre dans différents quartiers ; et les différences qui existent au sein de l'administration globale de la justice pénale dans les établissements informels. Les résultats sont basés principalement sur une série d'entretiens semi-structurés menés dans trois commissariats de police en août 2018. Parmi les interviewés, on peut citer des superviseurs du Département des enquêtes criminelles (Criminal Investigation Department ou CID), des officiers chargés des opérations, et des

1 L'enquête a souligné les perceptions très contrastées entre la sécurité diurne et nocturne, et près d'un quart des répondants ont dit que la sécurité était une préoccupation générale. ONU-Habitat a constaté, entre autres conditions de vie mauvaises, que l'éclairage public n'est disponible que dans la vieille ville et les quartiers résidentiels à revenus élevés (voir ONU-Habitat, 2011 : 8, 9, 15, 29).

2 L'étude a également noté que bon nombre de cas ne sont pas déclarés, notamment ceux liés à la prostitution, l'agression sexuelle et la violence familiale.

membres du personnel affecté aux tâches générales. Les agents du CID étaient ciblés dans la mesure où ils sont chargés de combattre le crime et de mener des enquêtes et des patrouilles en civil. Les officiers chargés des opérations ont été interviewés parce qu'ils sont chargés du déploiement des officiers qui patrouillent en uniforme et de la réponse policière aux incidents. Enfin, les agents subalternes de première ligne – détectives, personnel affecté aux tâches générales et les agents de patrouille – ont aussi été inclus afin de comprendre leurs points de vue en tant qu'agents effectuant le travail de la police sur le terrain.

À cette fin, et pour souligner davantage la réalité vécue du maintien de l'ordre dans les établissements informels, des commandants divisionnaires responsables des commissariats de police de Lingadzi et de Lilongwe ont également été interviewés. Ces entretiens ont porté sur l'application pratique du maintien de l'ordre dans les établissements informels de Mtandire et Chinsapo, pour être ensuite comparée aux expériences de maintien de l'ordre dans les quartiers aisés avoisinants. Les statistiques criminelles des divers quartiers ont aussi été comparées afin de déterminer si les expériences vécues et les données étaient corrélées.

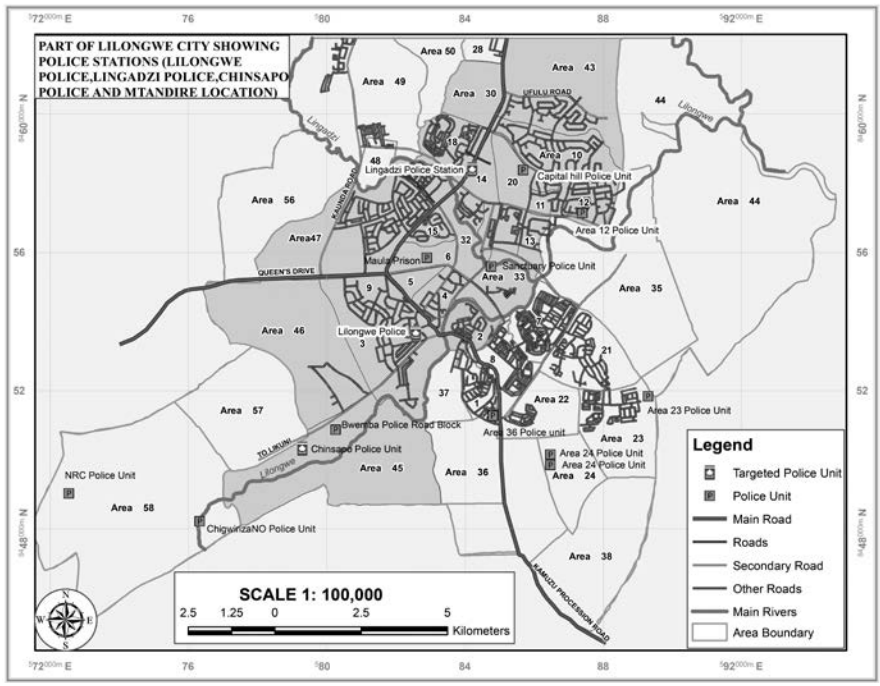
## Contexte

### Aperçu de la ville de Lilongwe

Lilongwe, capitale du Malawi, est située dans la région centrale. Elle a connu une croissance rapide due au taux d'urbanisation très élevé du Malawi depuis le début du siècle.[3] La décision de transférer la capitale de Zomba à Lilongwe – en vue de renforcer l'efficacité du gouvernement et de stimuler les régions au centre et au nord du Malawi – a été prise en 1965 et a pris effet en 1975. Le premier plan directeur pour la ville de Lilongwe a été développé en 1968, afin de brosser les grandes lignes de l'aménagement du territoire de la nouvelle capitale. Le plan a été révisé en 1986 pour inclure dans la ville, Zone 56 (Mtandire), Zone 57 (Chinsapo) et plus tard Zone 58 (ONU-Habitat, 2010). Depuis que Lilongwe est devenue la capitale du Malawi, cette ville a connu une croissance démographique importante, passant de 223 000 habitants en 1987 à 674 400 habitants en 2008 (Bureau national des statistiques du Malawi, 2012). En 2015, elle est devenue la plus grande ville du Malawi, avec une population estimée à 1 037 000 habitants (Bureau national des statistiques du Malawi, 2016).

3 Selon ONU-Habitat (2010), Lilongwe, avec un taux d'urbanisation de 6,3 % par an, aurait le taux d'urbanisation le plus élevé au monde.

Figure 1 : Carte montrant quelques-uns des commissariats de police à Lilongwe




*Source : Service des enquêtes, ministère des Terres, du Logement et du Développement urbain.*

La circonscription administrative de la ville est de presque 400 km$^2$, partagée en quatre zones ou secteurs, à savoir le secteur de la vieille ville, le secteur de Capital Hill, le secteur de Kanengo et le secteur de Lumbadzi. Les zones sont encore subdivisées en 58 aires, et la majorité des quartiers de la ville sont plus souvent désignés par leurs numéros de zone que par leurs noms.

La ville a étendu le secteur de la vieille ville. Toutefois, des établissements spontanés occupés par des migrants, se sont étendus dans presque tous les quartiers/secteurs de la ville (JICA, 2010). Un quart seulement de l'espace total alloué au logement résidentiel est réservé au logement formel permanent, le reste étant des établissements informels sous une forme ou l'autre (JICA, 2010).[4] L'urbanisation rapide et le caractère informel d'une grande partie de l'espace urbain, amènent des problèmes et des complexités qui s'étendent immanquablement à la prestation des services de sécurité.

4 Selon une évaluation menée par ONU-Habitat (2011), environ 76 % de la population de la ville vit dans des établissements informels.

## Le maintien de l'ordre au sein de la ville de Lilongwe

La Malawi police service (MPS) est un organe indépendant du pouvoir exécutif, établi pour assurer la protection de la sécurité publique et les droits des citoyens du Malawi (République du Malawi, 1994 : article 153(1)(2)). – Elle relève du ministère de la Sécurité intérieure et elle est chargée de l'application de la loi et du maintien de l'ordre public. Les fonctions générales de la police sont spécifiées de manière plus exhaustive à l'article 4(1) de la Loi nº12 de 2010 sur la Police, pour inclure la prévention, l'investigation et la détection des crimes ; l'arrestation et la poursuite en justice des délinquants ; la préservation de l'ordre public ; ainsi que l'application pertinente de toutes les lois.

La MPS est dirigée par l'inspecteur général de la police, qui est basé au Quartier général de la police nationale. À l'échelon inférieur, le commandement opérationnel des services de Police est divisé en quatre régions, chaque région étant dirigée par un commissaire de police (République de Malawi, 1995 : paragraphe 2(i) de la 1re partie). Au niveau régional, le commandement est partagé entre les commissariats, les sous-commissariats, postes et unités de police, dirigés respectivement par un agent responsable (OC). En ce qui concerne le commandement et les comptes rendus, l'OC d'un commissariat de police rend compte au commissaire régional, mais il a autorité sur son commissariat et commande également les OC dans d'autres sous-commissariats, postes et unités de police relevant de sa compétence.

À l'instar des zonages administratifs, la ville de Lilongwe dispose également de cinq structures de police : deux dans le secteur de la vieille ville, et un dans chacun des secteurs restants de Capital Hill, Kanengo et Lumbadzi. Jusqu'en 2017, Lilongwe n'avait que deux commissariats de police, à savoir les commissariats de Lilongwe et de Kanengo, mais à cause de la croissance démographique et des difficultés croissantes dans le domaine du maintien de l'ordre, d'autres structures policières ont été reclassées pour devenir des commissariats de police à part entière.[5] La carte à la page 43 montre quelques-uns des commissariats dans la ville. Ce chapitre porte sur deux structures policières – le commissariat de Lilongwe et le sous-commissariat de Lingazdi – et sur les deux établissements informels à proximité, Chinsapo et Mtandire. Nous ferons également une comparaison avec le sous-commissariat de Kawale Township.

### Le commissariat de police de Lilongwe et la commune de Chinsapo

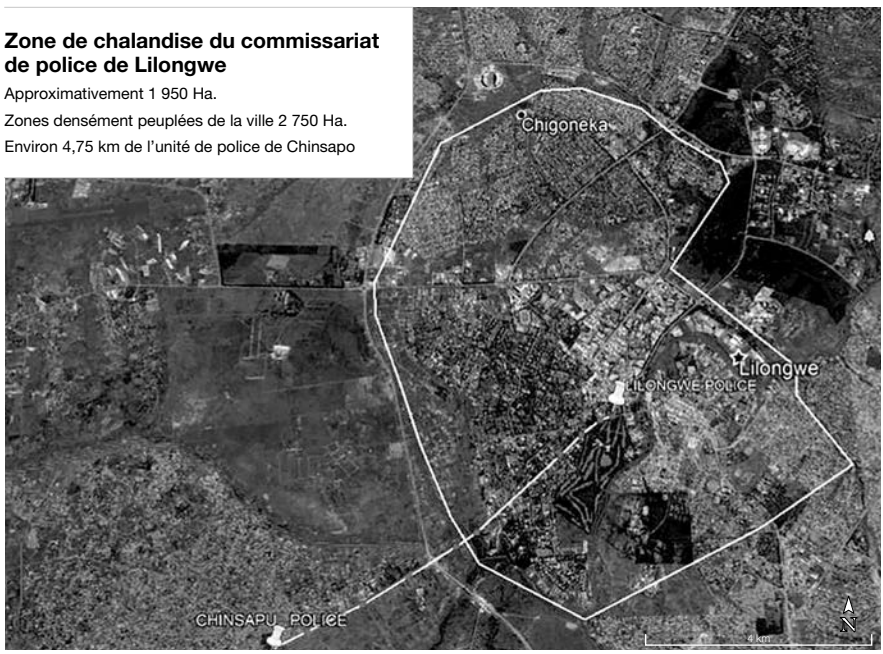
Le commissariat de police de Lilongwe est l'un des plus grands commissariats du Malawi, avec plus de 430 agents. Il est situé dans la Zone 3, l'une des zones à faible densité de la ville. Le commissariat est très proche des grandes zones commerciales comme la Zone 1, Bwalo la Njobvu, Game et le complexe de Shoprite. La juridiction du commissariat inclut les zones urbaines et rurales, mais sa compétence urbaine couvre l'intégralité de la vieille ville de Lilongwe, qui est l'une

5 Le processus de révision de la MPS qui a été finalisé en 2017, a recommandé le reclassement d'autres sous-commissariats comme ceux de Lingadzi et de Kawale pour en faire des commissariats à part entière. Cependant, certaines recommandations n'avaient pas encore été mises en œuvre au moment où les entretiens ont été menés.

des zones les plus densément peuplées. Il exerce une juridiction de surveillance sur plusieurs structures policières plus petites au sein de la ville, notamment la Zone 36, et les unités de police de Chinsapo et de Chigwirizano. Ce chapitre porte principalement sur l'unité de police de Chinsapo dans la commune de Chinsapo.

Chinsapo, également connu sous le nom de Zone 57, est l'une des zones les plus densément peuplées à Lilongwe, et elle a connu une croissance démographique rapide au cours des deux dernières décennies (voir JICA, 2010). L'unité de police de Chinsapo est une structure policière qui relève du commissariat de police de Lilongwe. Elle est située à environ 6 km du sud-ouest du commissariat de police, le long de la route qui relie la vieille ville de Lilongwe à Likuni. L'unité de police de Chinsapo est située sur l'extrême bord – voire en dehors de la zone qu'elle est censée contrôler, à savoir l'établissement informel au nord de la route. La zone est divisée en Chinsapo 1 et 2. L'image satellite à la Figure 2 montre une partie de la circonscription du commissariat de police de Lilongwe et l'emplacement de l'unité de police de Chinsapo.

Figure 2 : Image satellite montrant le commissariat de police de Lilongwe et l'unité de police de Chisapo avec leurs circonscriptions respectives




*Source : ©2018 GoogleEarth.*

### Sous-commissariat de Lingadzi et Mtandire

Le sous-commissariat de Lingadzi est situé dans la Zone 18a au sein du secteur de Capital Hill de la ville de Lilongwe. Son autorité est très étendue et inclut l'intégralité du nouveau centre-ville, Zone 13, Zone 32 et les Zones 10, 11, 12, 14, 15, 30, 43 et 47 à faible et moyenne densité démographique. Le commissariat couvre également les zones permanentes à forte densité des Zones 18a,18b et 49, qui incluent New et Old Gulliver, Shire et Dubai. Lingadzi couvre aussi les établissements informels de Kauma, Senti, Chimoka, Ng'oma, Mtandire et Mtsiliza.

Le sous-commissariat est un centre de coûts, et il exerce ses activités indépendamment du commissariat de police de Lilongwe. Lingadzi a environ 260 fonctionnaires de police, y compris les unités, sous son autorité. Il y a quatre unités de police sous l'autorité de Lingazdi, à savoir la Zone 12 dans l'une des zones à faible densité démographique ; Sanctuary Police qui couvre la zone commerciale du nouveau centre-ville ; l'unité de police de la Zone 13, située à environ un kilomètre de l'unité de police de Sanctuary ; et enfin, Bingu National Stadium Police, une unité de police récemment ajoutée dans la Zone 49, qui est plus près de Mtandire.

Mtandire, aussi appelé Zone 56, est situé à environ 7 km à l'ouest du centre-ville de Lilongwe et à environ 5,5 km du commissariat de police de Lingadzi. Mtandire est bordé à l'est par la Zone 47, qui est une zone de faible à moyenne densité démographique ; au sud-ouest par un autre établissement informel, appelé Mtsiliza ; et au nord par la Zone 49, un établissement formel à haute densité démographique. Au sud de Mtandire, se trouvent des logements collectifs pour la police sur des terres affectées à la MPS, qui sont progressivement envahies par les résidents de Mtandire. Il n'y a aucun éclairage public ni routes goudronnées à Mtandire.

Figure 3 : Image satellite montrant la position du commissariat de police de Lingadzi, Mtandire et la Zone 47 avoisinante (appelée Chikoneka sur la photo)

*Source : ©2018 GoogleEarth.*

L'établissement humain a été fondé par le Chef Chigoneka aux environs de 1974, suite à des menaces d'éviction proférées dans ce qu'on appelle aujourd'hui la Zone 47. En conséquence, les résidents sont considérés comme des indigènes et des propriétaires fonciers. Les occupants louent ou achètent des terres à ces propriétaires (Lindstrom, 2014).

Bien que Bingu National Stadium Police soit l'unité de police la plus proche de Mtandire, elle cherche avant tout à protéger l'infrastructure du stade. En conséquence, les résidents de Mtandire comptent sur la police de Lingazdi pour la majorité des services, parcourant environ 5,5 km pour parvenir au commissariat de police. L'image satellite à la Figure 3 montre la distance entre Mtandire et le commissariat de police de Lingadzi.

### Un point de comparaison : le sous-commissariat de Kawale

Le commissariat est situé dans le Kawale Township, à environ 5 km au sud-ouest du nouveau centre-ville. C'est l'un des quartiers les plus anciens de la ville. La compétence territoriale de Kawale couvre une zone à haute densité démographique, comprenant des établissements informels et quelques établissements formels.

Kawale a été inclus à des fins de comparaison afin de déterminer si les autres structures policières avaient eu une expérience différente du maintien de l'ordre dans les établissements informels, étant donné que Kawale est situé *à l'intérieur* de la commune et que sa zone de compétence concerne plutôt les établissements informels que les établissements formels.

## Expériences de la police et statistiques criminelles

Cette section présente les résultats de l'étude, qui sont basés sur les données et les perceptions des agents interviewés. Les résultats ont été organisés en quatre catégories : perceptions de la criminalité et de ses causes, affaires relatives au maintien de l'ordre, affaires relatives à la justice pénale, et réponses des services de police.

### Perceptions de la criminalité et de ses causes

Le rapport Luppen/Actionaid a noté que l'abus d'alcool, la violence familiale et le crime étaient des problèmes majeurs dans les établissements informels (Lindstrom, 2014). Au cours de nos recherches, les agents de police ont évoqué des problèmes similaires dans tous les établissements informels étudiés, et notamment dans les zones aux alentours du commissariat de police de Kawale. Les agents de police faisaient leur travail en se basant sur une série d'hypothèses concernant le type de crimes perpétrés dans les établissements formels et informels, et les communautés dans lesquels les criminels vivaient et travaillaient.

### Les drogues et l'alcool comme facteurs motivant l'activité criminelle

Les policiers interviewés ont souvent mentionné l'alcool et les autres drogues comme des problèmes distincts mais parfois corrélés, et comme des facteurs motivant le crime. Il y a de fortes corrélations entre l'alcool et la violence (Organisation mondiale de la santé, 2010). L'alcool a un effet direct sur le fonctionnement physique et cognitif, et l'on fait valoir qu'il contribue à la violence en réduisant la maîtrise de soi et la capacité de reconnaître les signes avertisseurs. Par ailleurs, certains prétendent que l'alcool provoque l'agressivité et peut être utilisé pour se préparer à des actes de violence ou pour les excuser. Il a été démontré que, dans certaines circonstances, la réduction de la disponibilité de l'alcool par la réglementation des points de vente, des heures ou des jours de consommation, l'augmentation des prix, et l'amélioration des milieux de consommation d'alcool, peuvent contribuer à réduire la violence (Organisation mondiale de la santé, 2010). L'alcool et la consommation et abus de substances psychoactives ont également été liés à d'autres facteurs qui entretiennent une culture de violence et de criminalité (CSVR, 2010).

Dans une étude portant sur l'expérience des services de police pour appliquer la législation sur les alcools, dans le township de Nyanga au Cap Town, l'alcool était systématiquement cité comme le facteur principal du comportement violent, et il était souvent présenté comme le moteur le plus évident de la violence (Faull, 2013). En Afrique du Sud, il semble que la politique prédominante, ainsi que le discours politique et médiatique, reposent sur l'idée que les bars locaux (*shebeens*) sont des canaux et des moteurs de la violence et des crimes, sans tenir compte toujours, du fait que ce sont des sources de revenus importantes dans beaucoup de communautés pauvres, et des lieux de détente et de cohésion sociale – des espaces qui souvent n'existent pas dans ces zones (Herrick & Charman, 2013). Les agents de police interviewés au Malawi ont exprimé des opinions qui tendent à renforcer ces observations générales.

Au cours des entretiens, les agents de police à Chinsapo ont affirmé que l'alcool et l'abus des substances illégales constituaient les problèmes les plus graves dans le quartier, contribuant à l'augmentation de la criminalité, notamment des délits comme l'agression, les coups et blessures et les introductions par effraction (cambriolages). Ils ont signalé que la majorité des coupables étaient des jeunes. Les agents de police se sont plaints :

> « Il y a beaucoup de bars à Chinsapo, on peut tout simplement se réveiller un matin et décider d'ouvrir un bar/débit de boissons (*shebeen*) et vous trouvez souvent qu'ils vendent aussi des drogues comme le cannabis. Le type de bière vendu dans ces endroits et une bière fabriquée localement qu'on appelle le *Kachasu*.[6] [...] Ces bars abritent des criminels, et la plupart d'entre eux sont des jeunes qui fréquentent ces lieux pour acheter de l'alcool bon marché. »

6 Cette bière tombe dans la catégorie des spiritueux et sa teneur en alcool est très élevé. Elle est bon marché, fabriquée localement et enivre rapidement.

Les agents de police étaient d'avis que ces endroits fournissent non seulement un environnement propice à l'abus d'alcool et des substances illégales, mais abritent aussi des criminels qui attaquent parfois les passants la nuit, et constituent aussi des lieux de rendez-vous pour d'autres activités criminelles dans la ville. Ces opinions ont été reprises par les agents de police du commissariat de Lilongwe, qui ont décrit le problème très connu à Chinsapo des jeunes (dont beaucoup ont moins de 18 ans) qui fréquentent les bars, pour ensuite semer la pagaille autour d'eux. De même, à Mtandire, un officier de police judiciaire a souligné à quel point l'octroi des permis de vente d'alcool et l'application des lois antidrogues se recoupent, notant que « les gens à Mtandire peuvent ouvertement vendre de la marijuana dans les bars à bière ».

Le problème de l'abus d'alcool et de drogues a aussi été évoqué au commissariat de Kawale. L'un des inspecteurs principaux a noté que les bars à bière attiraient souvent des gens qui enfreignent la loi. L'inspecteur ne se souciait pas du fait que la fréquentation de débits de boissons clandestins constitue une infraction pénale, mais plutôt du comportement des gens lorsqu'ils sont là. Nous pouvons voir ainsi comment les policiers perçoivent les membres de cette communauté. En outre, les agents se sont plaints du fait qu'il n'est pas facile d'arrêter les suspects dans ces bars, parce qu'ils se heurtent souvent à une résistance déterminée. À la différence de Mtandire, Kawale et Chinsapo ont attribué les vols, vols à main armé, cambriolages avec effraction et agressions perpétrés principalement par des gangs de jeunes, à l'influence des abus d'alcool et de drogues.

Chinsapo et Mtandire souffrent tous deux de problèmes comme les différences culturelles entre les habitants originaux et les migrants, les litiges fonciers, les taux de chômage élevés et les divisions entre les chefs autochtones et les meneurs populaires, qui entraînent des conflits de loyauté et la création de gangs parmi les jeunes.

### Les perceptions sur les crimes différents dans des endroits différents

On fait souvent valoir que la peur du crime est l'une des raisons de l'inquiétude ressentie à propos des établissements informels.[7] Bien que nous n'ayons pas mené d'enquêtes publiques, les agents de police interviewés à Chinsapo et à Mtandire ont confirmé ce point de vue, en opinant que le taux de criminalité était plus élevé dans les établissements informels. En ce qui concerne le type d'infraction commis dans ces zones, les agents de police ont estimé que la violence sexiste, les agressions, les infractions contre les biens et la justice populaire prévalaient.

Un chef de police à Chinsapo a signalé que « Chinsapo contribue à un plus grand pourcentage de crimes que tout autre quartier qui relève du commissariat de police de Lilongwe ».

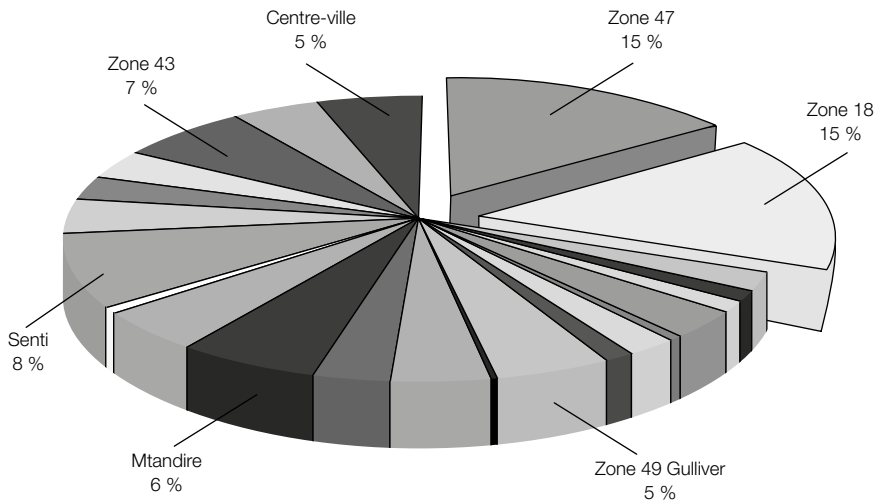
Toutefois, les inspecteurs au commissariat de police de Lingazdi, ont estimé que Mtandire était un sujet d'inquiétude plus préoccupant, dans la mesure où elle était une plaque tournante pour des criminels qui commettent des crimes ailleurs, notamment

7 Pour un exemple tiré du contexte sud-africain, voir Ballard (2004).

la maltraitance des enfants et les infractions d'ordre sexuel commises principalement à l'encontre des enfants. Ces infractions d'ordre sexuel étaient parfois attribuées par les inspecteurs, à des adultes qui croyaient ainsi obtenir la richesse ou être guéris de maladies telles que le VIH/SIDA, ce qui laisse à penser que le manque d'éducation serait un moteur important de ce type de violence.

Les policiers à Lingazdi ont signalé qu'outre le problème des crimes commis à Mtandire, les résidents de ce quartier commettent également des crimes en dehors de Mtandire. Les policiers affectés aux tâches générales pensaient que les quartiers aisés sont impliqués dans les crimes, mais un inspecteur chevronné pensait que la Zone 47, qui est plus près de Mtandire, était le quartier aisé le plus problématique. Les statistiques de la criminalité pour la circonscription de Lingazdi, désagrégées par zone (voir la Figure 4), semblent confirmer que le taux de criminalité signalé dans la Zone 47, est effectivement très élevé. Le taux de criminalité est également élevé dans la Zone 18, qui est un autre quartier densément peuplé comprenant des établissements formels. Son taux élevé de criminalité pourrait être attribué à la proximité de la Zone 18 avec Senti, un autre établissement informel situé à côté de la Zone 18. En outre, bon nombre des maisons de la Zone 18 ne sont pas clôturées, ce qui facilite l'accès aux voleurs potentiels. Ces deux zones combinées représentent 30 % des crimes enregistrés à Lingadzi. Ces statistiques n'ont pas encore été contrastées avec des données démographiques précises, mais ce pourcentage semble disproportionné. Bien entendu, il pourrait aussi refléter une propension différente à porter plainte entre les habitants des Zones 47 et 18, et ceux qui vivent dans des établissements informels.

Figure 4 : Les infractions enregistrées au commissariat de police de Lingadzi, ventilées par zone (janvier-juillet 2018)




*Source : Calculs de l'auteur basés sur les données fournies par l'unité de recherche du commissariat de Lingadzi.*

Bien entendu, la Figure 4 ne tient pas compte des niveaux de population, dans sa présentation du taux de criminalité par habitant. Néanmoins, cette ventilation semble appuyer l'argument de l'inspecteur chevronné selon lequel le taux de criminalité est plus élevé dans la Zone 47 et que l'on pourrait attribuer cette situation à sa proximité de Mtandire, qui est considéré comme une plaque tournante pour les criminels. La Zone 47 enregistre 46 % du total de la criminalité dans les sept zones à moyenne et à faible densité. En revanche, on ne peut établir avec certitude quels étaient les types de crimes dont le taux est élevé dans la Zone 47 et à Mtandire. Nous n'avons pas de données désagrégées à cet égard, mais il est évident que le vol semble être l'infraction la plus fréquente, suivi par les agressions.

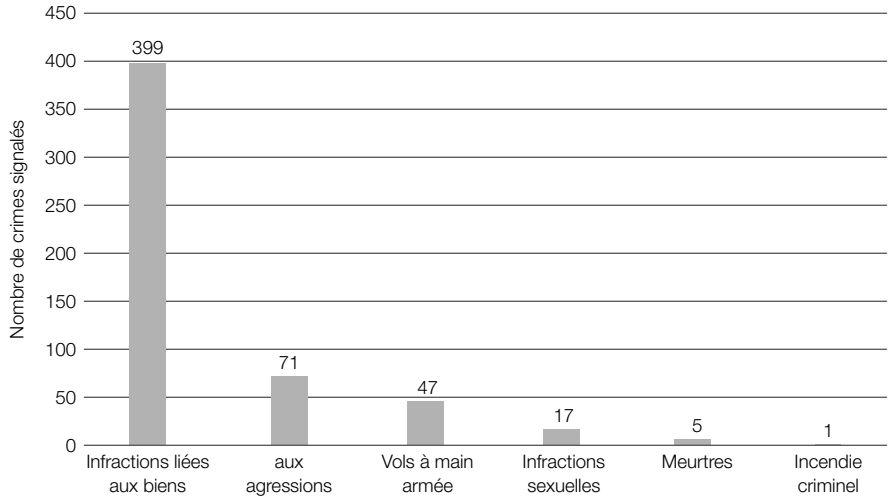
À la Figure 5, les « infractions contre les biens » couvrent le vol, le vol de bicyclettes, les vols dans les automobiles, le cambriolage et l'introduction dans un bâtiment par effraction. Cette catégorie représentait 74 % du taux de criminalité déclaré. Les infractions liées aux agressions, comprenaient les voies de fait simples, les agressions occasionnant des lésions corporelles, les coups et blessures et les lésions corporelles graves. Ces infractions représentaient 13 % des crimes rapportés. Les statistiques montrent que les infractions liées au vol constituent une part importante des crimes commis à Lingadzi, suivies par les infractions liées aux agressions.

Comme noté plus haut, puisque les variations géographiques ou sociales dans le signalement des données relatives aux crimes, peuvent refléter des variations dans la volonté ou l'accès au signalement des crimes, tout autant que les variations dans l'incidence des crimes, il est important de tenir compte des données de victimisation recueillies lors des enquêtes. Adam Smith International (2015b) a mené une enquête dans ce domaine, qui a permis de constater que les crimes les plus courants au Malawi, sont liés au vol de diverses formes de biens et aux agressions physiques.[8] Le vol de récoltes était le plus fréquent, avec environ 21 % de Malawiens qui signalent avoir été victimes de ce type d'infraction, le vol de cheptel était de 17 %, le vol de biens de 10 %, les agressions ou voies de fait de 6 % (Adam Smith International, 2015b).

La perception de la criminalité à Chinsapo par rapport à Mtandire est légèrement différente. Les policiers de Chinsapo, tout en reconnaissant que cette zone est une plaque tournante pour des criminels agissant ailleurs, estimaient que les niveaux de criminalité à Chinsapo-même étaient également élevés. Selon eux, même si Chinsapo est un établissement informel, les migrants qui s'y sont récemment établis ont réussi à construire de meilleures maisons à l'intérieur de la zone, au lieu de s'installer le long de la route où vivent les habitants indigènes. Par conséquent certains quartiers de Chinsapo sont plus attrayants pour les criminels que d'autres. Le Tableau 1 montre les statistiques criminelles dans quatre zones sélectionnées. Chinsapo, la Zone 3, la vieille ville densément peuplée et la Zone 9 (qui est au nord-est de la Zone 3 et éloignée des établissements informels).

8 Une enquête nationale antérieure sur la victimisation criminelle avait conclu que près de 60 % des crimes au Malawi étaient liés au vol de récoltes ou de cheptel (voir Pelser et al., 2004).

Figure 5 : Catégories de crimes signalés dans la circonscription de la police à Lingadzi. (de janvier à juillet 2018)




*Source : Calculs des auteurs basés sur les données de l'unité de recherche du poste de police de Lingadzi.*

Les statistiques criminelles pour les mêmes zones entre janvier et juillet 2018 (Tableau 2) montrent des tendances similaires, mais indiquent une augmentation de criminalité, dans la mesure où elles concernent une période plus courte. Les infractions liées aux biens ont dominé de nouveau dans la Zone 3, et bien que les agressions soient distribuées de façon plus uniforme, Chinsapo a souffert de proportions plus élevées d'infractions sexuelles et d'homicides, bien qu'en petit nombre.

Tableau 1 : Crimes enregistrés dans des zones sélectionnées relevant du commissariat de police de Lilongwe (2017)

| | **Chinsapo** | **Zone 3** | **Zone 9** | **Vieille ville** | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|
| Infractions liées aux biens | 56 | 211 | 43 | 133 | 443 |
| Infractions liées aux agressions | 33 | 10 | 6 | 11 | 60 |
| Infractions d'ordre sexuel | 13 | 3 | 0 | 8 | 24 |
| Infractions liées aux vols à main armée | 5 | 16 | 5 | 11 | 37 |
| Homicide | 9 | 2 | 0 | 2 | 13 |
| Autres | 11 | 36 | 4 | 34 | 85 |
| **Total** | **127** | **278** | **58** | **199** | **662** |

*Source : Calculs de l'auteur basés sur les données provenant de l'unité de gestion de la criminalité du commissariat de police de Lilongwe.*

Ces statistiques étayent en partie les affirmations des agents de police à Lilongwe, Chinsapo et Lingadzi, concernant les lieux où les crimes sont signalés. Toutefois, il n'est pas possible d'utiliser ces données pour tester leur hypothèse selon laquelle les délits commis dans la vieille ville par exemple, seraient partiellement attribuables à la convergence des résidents de Chinsapo et de la Zone 36, qui est un autre établissement informel au sud-ouest de la région. Il se pourrait aussi que la vieille ville, étant un quartier commerçant animé, attire des délinquants potentiels venant de presque tous les secteurs de la ville. De même, les taux de criminalité élevés dans la Zone 3 pourraient tout aussi bien être attribués à Chinsapo ou à une alliance éventuelle de délinquants de zones différentes à Lilongwe. En l'absence d'une analyse des rôles d'audience pour établir l'adresse résidentielle des délinquants accusés d'avoir commis des crimes, les résultats ne sont qu'une indication des tendances de la criminalité. Des recherches fructueuses pourraient être menées dans ce domaine à l'avenir.

Tableau 2 : Crimes enregistrés pour des zones sélectionnées relevant du commissariat de police de Lilongwe (de janvier à juillet 2018)

| | **Chinsapo** | **Zone 3** | **Zone 9** | **Vieille ville** | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|
| Infractions liées aux biens | 47 | 143 | 31 | 122 | 343 |
| Infractions liées aux agressions | 13 | 15 | 5 | 7 | 40 |
| Infractions d'ordre sexuel | 4 | 1 | | 2 | 7 |
| Infractions liées aux vols à main armée | 9 | 29 | 2 | 12 | 52 |
| Homicide | 3 | 1 | | | 4 |
| Autres | 12 | 29 | 4 | 26 | 71 |
| Total | 88 | 218 | 42 | 169 | 517 |

*Source : Calculs de l'auteur basés sur les données provenant de l'unité de gestion de la criminalité du commissariat de police de Lilongwe.*

Les agents de police à Chinsapo ont allégué que les délinquants d'autres régions convergent vers les débits de boissons à Chinsapo avant de passer à l'action en commettant des crimes dans des zones ciblées. Toutefois, il se peut aussi que les quartiers aisés abritent des criminels – peut-être principalement ceux qui commettent des crimes-en-col blanc ou autres délits comme la fraude, ou les crimes graves comme le vol à main armée ou le vol des véhicules. Dans certains cas, les délinquants exercent leurs activités depuis des villes comme Blantyre, pour commettre des crimes à Lilongwe.

Il est intéressant de noter que si l'abus d'alcool et de drogues était considéré comme un sujet d'inquiétude, ainsi que la violence sexiste et la maltraitance des enfants de façon générale, les données ne semblent pas étayer ces opinions. On ne peut déterminer clairement si cette différence est due au laxisme dans l'application

de la loi (notamment pour les cas d'abus d'alcool et de drogues), ou à la non-dénonciation de crime (notamment dans le cas de violence basée sur le genre). À Chinsapo, les délits d'ordre sexuel étaient plus courants que dans d'autres zones, confirmant une fois de plus les affirmations des agents de police. Cependant, le nombre d'incidents signalés ne semble pas correspondre aux affirmations des policiers. Il faudrait faire d'autres recherches pour déterminer si cet écart doit être attribué à l'inaccessibilité de la police lorsqu'il s'agit de signaler certains types de crime, ou à des problèmes de gestion des informations.

## Problèmes relatifs au maintien de l'ordre

Quatre problèmes affectent la prestation des services de police aux membres de la communauté ; le transport, l'antagonisme du public envers la police dans certaines zones, la rationalisation de la présence policière dans les quartiers formels, et le non-fonctionnement ou le manque de radios.

### Transport

Les agents de police des diverses structures ont systématiquement fait allusion à l'absence ou à l'insuffisance des moyens de transport, notamment de véhicules motorisés. À Chinsapo et à Lilongwe, les policiers ont indiqué que les difficultés de transport avaient un impact négatif sur leur travail. Les agents de police estimaient qu'il n'est pas facile de procéder aux arrestations dans les établissements informels lorsqu'ils sont à pied. La sécurité des policiers est compromise, dans la mesure où les membres du public se liguent contre eux pour empêcher l'arrestation d'un suspect.

Les problèmes de transport entravent également le bon fonctionnement des services de réaction rapide. Les commissariats de Lilongwe, Lingadzi et Kawale disposent bien de véhicules assignés à des zones de patrouille spécifiques, mais la grande superficie des zones à desservir ralentit la vitesse de réaction lorsque les policiers répondent à des appels spécifiques. Ce problème est aggravé par la médiocrité des routes d'accès à tous les établissements informels. Un agent de patrouille au commissariat de police de Lilongwe a dit :

> « Vous voulez peut-être vous rendre dans un quartier ou une maison spécifiques, mais à cause du réseau routier ou de la façon dont les maisons ont été construites, vous pouvez vous trouver à tourner en rond sans cesse. C'est pour cette raison que certains ont allégué que nous réagissons avec du retard aux incidents survenus à Chinsapo. Alors que c'est à cause de ces problèmes structurelles que les policiers de ce quartier ont du retard dans leurs interventions. »

Les très grands territoires du ressort de la police à Lingadzi et à Kawale ont été cités comme contribuant aux réactions tardives et à la couverture irrégulière des

patrouilles à pied. Par ailleurs, le fait que les inspecteurs utilisent des véhicules de police identifiées à cause du manque d'autres moyens de transport, a également été signalé comme une difficulté qui affecte l'efficacité de la police et avertit les malfaiteurs de leur arrivée à l'avance.

### Relations entre la police et la communauté

De mauvaises relations entre la police et les membres du public ont été signalées dans les zones à l'étude. Des officiers subalternes ont affirmé qu'il n'est pas facile de procéder aux arrestations à Chinsapo pendant la journée. D'autres ont exprimé des opinions similaires concernant Mtandire et Mchesi, un établissement informel du ressort du commissariat de police de Kawale. Il n'est pas inhabituel pour les résidents de sortir en masse dès que la police arrive pour arrêter quelqu'un. Selon la personne devant être arrêtée, les résidents peuvent se liguer contre la police. Un agent de police au commissariat de police de Kawale a cité le cas où une tentative d'arrestation d'un trafiquant de marijuana a été empêchée par la foule sortie pour protester contre l'arrestation.

> « Lorsque nous sommes arrivés pour arrêter cette personne, la foule est venue et nous a entourés, ils nous ont dit que nous pouvions seulement confisquer la marijuana, sans arrêter le suspect, sinon cela allait mal se passer. Nous avons pris la marijuana et nous sommes partis, sinon il y aurait eu des problèmes. »

Un autre exemple cité concernait un incident survenu en 2017 à Mtandire, qui s'est terminé par l'incendie d'une voiture de police identifiée. La police était allée pour contrôler une situation où une femme était accusée de sorcellerie. Les gens voulaient mettre le feu à sa maison, mais la police est intervenue à temps. Leur intervention a provoqué la colère des résidents, qui se sont mis à attaquer les policiers ; ils ont entouré la voiture et l'ont incendiée. Malgré le fait que les policiers étaient armés, ils ne pouvaient guère se défendre, dans la mesure où ils n'avaient pas d'options pertinentes moins létales et que le recours aux armes à feu aurait pu aggraver la situation.

À Chinsapo, l'agent responsable a parlé de cas où ses agents ont littéralement évité d'être envoyés pour procéder à des arrestations pendant la journée ou même pour exécuter d'autres tâches privées (rémunérées), par souci de sécurité. Ces rencontres éprouvantes expliquent en partie la réticence des policiers à faire respecter la loi. Un officier subalterne a rapporté qu'ils se montrent parfois un peu négligents dans l'application de la loi à la lettre, parce qu'ils sont conscients que les résidents savent où les policiers et leurs familles vivent (puisque la majorité d'entre eux vivent à Chinsapo). Ces craintes remontent aux événements de juillet 2011, lorsque des manifestations nationales se sont terminées par des affrontements violents entre la police et les membres du public. Au cours de cette conflagration, plusieurs maisons appartenant aux policiers à Chinsapo ont été incendiées, ainsi que le bâtiment de la police lui-même. Suite à ces événements, au lieu de rebâtir l'unité de police sur son emplacement d'origine au sein de l'établissement informel, il a été décidé de la déplacer dans un endroit plus sûr le long de la grande route.

Des agents de patrouille en véhicule du commissariat de police de Lilongwe ont également confirmé que l'antagonisme du public envers la police à Chinsapo créait beaucoup de problèmes. Ils l'ont attribué en partie à la pratique culturelle à Chinsapo en vertu de laquelle des danseurs Nyau se promènent avec une machette ou autre arme à la main. Ils étaient d'avis que cette pratique justifie et contribue à la violence dans la communauté. Des études semblent indiquer que le nombre important d'agressions dans certaines zones pourraient signaler une plus grande acceptation et tolérance à l'égard de ce type de comportement, qui se traduit par le faible taux de dénonciation de ces incidents (Sidebottom, 2014).[9]

### Rationaliser l'attention portée par la police aux quartiers aisés

Cette étude a aussi révélé une tendance constante des policiers à rationaliser leur présence dans les quartiers riches parce qu'ils pensent que les gens quittent les établissements informels afin de commettre des crimes. Un agent de police chevronné du commissariat de police de Lilongwe a noté la différence entre les pratiques de maintien de l'ordre dans les établissements informels et dans les établissements formels :

> « Nous nous concentrons sur des zones à faible densité de population comme la Zone 3 à cause de la qualité des gens qui résident dans ces quartiers ... Nous nous efforçons d'assurer la protection de leurs biens/propriétés, et ces considérations nous amènent à déployer plus d'agents dans les zones à faible densité de population comme la Zone 3. Ces résidents sont généralement propriétaires de biens immobiliers attrayants, et ils ont par conséquent besoin de protection accrue et de plus de services de sécurité que les zones à forte densité de population comme Chinsapo. Même les criminels ont l'œil sur les propriétés situées dans ces quartiers à faible densité de population. En outre, les endroits comme Chinsapo abritent de nombreux criminels qui partent de chez eux pour aller voler dans la Zone 3. Ce type de comportement ne nous laisse pas d'autre option que d'accorder la priorité au déploiement de la police dans la Zone 3. »

Les agents de police justifient leur présence dans les quartiers riches en invoquant la grande valeur des biens qui valent la peine d'être protégés. La conviction que les établissements informels abritent des criminels, ou qu'ils sont des centres propices aux facteurs de risque pour la violence – comme l'abus d'alcool et de drogues – n'est pas considérée comme une raison suffisante pour justifier une présence policière accrue dans ces zones, en vue de prévenir la criminalité. Selon cette perspective, les délinquants viennent des établissements informels, et la police préfère protéger les personnes ciblées par ces actes criminels, plutôt que de traiter la source du problème. Les agents de police se sont efforcés de justifier leur réticence à traiter le problème à la source :

9 Il est toutefois important de noter que le sous-signalement du crime est un phénomène national (voir, par exemple Pelser et al. 2004).

> « Nous avons du mal à nous rendre à Chinsapo et aux autres endroits d'où viennent les criminels, parce que quand ils quittent leur quartier, vous ne pouvez pas savoir où ils vont ; ils peuvent vous dire qu'ils vont juste en ville. »

Cette réaction pourrait montrer leur paresse, mais il est aussi probable qu'elle reflète la réticence justifiable des policiers à mener des opérations de répression qui ne sont pas guidées par le renseignement, dans les établissements informels. Les policiers interviewés pour cette étude ont signalé que les opérations de maintien de l'ordre dans les établissements informels sont guidées par le renseignement, notamment en vue d'arrêter les coupables.

Le déploiement des forces de l'ordre dans les établissements informels est également basé sur la collecte de renseignements, ce qui facilite la planification concernant les mesures à prendre.

> « Lorsqu'on nous avise que les criminels se cachent dans tel ou tel endroit, nous organisons une embuscade ou un raid ou encore des patrouilles. Mais notre façon de procéder est différente dans la Zone 3 ou à Chinsapo, parce que les criminels se cachent à Chinsapo en vue de commettre des infractions dans les Zones 3 et 9. »

Les établissements informels semblent être privés de visibilité policière. Les agents de police en uniforme à Chinsapo ont reconnu qu'ils ne menaient guère de patrouilles dans ces zones, disant que l'insuffisance du personnel en est la cause principale. De même, à Mtandire, le manque de personnel a été invoqué pour expliquer le non-déploiement des patrouilles à pied. Certains agents de police se sont plaints des longues distances à parcourir entre Lingazdi et Mtandire, qui rendaient impossible le déploiement des patrouilles, à moins d'utiliser un véhicule automobile. L'unité de police près de Mtandire souffrait de carences en personnel telles qu'elle ne pouvait fournir d'agents de patrouille.

Il est évident que tous les résidents des établissements informels ne sont pas des criminels ni ne commettent d'infractions, et ils ont tout autant besoin de services de police que les résidents des quartiers riches. L'idée que les gens dans les établissements informels ne comprennent pas ces choses et sont difficiles à contrôler par la police, montre qu'il faudrait les sensibiliser plutôt que de les priver de services de sécurité. En outre, le fait que les niveaux de criminalité demeurent élevés dans les quartiers riches situés à proximité des établissements informels exige des stratégies d'intervention spéciales et de maintien de l'ordre modernes, comme le maintien de l'ordre axé sur les problèmes ou la police de proximité.

### Radios de police non-fonctionnelles ou inadéquates

Les problèmes de transport sont aggravés par le manque de radios de police, ce qui rend la surveillance difficile. Les agents de police ont signalé que les agents subalternes deviennent très sélectifs concernant la zone dans laquelle ils choisissent de travailler. Il n'est peut-être pas étonnant que cette préoccupation ait

été exprimée par les superviseurs et non par les agents subalternes. La majorité des superviseurs ont signalé que les radios les aident a surveiller les agents subalternes lorsqu'ils font des patrouilles. Elles aident aussi à réorienter les agents sur le terrain afin qu'ils s'occupent d'une situation spécifique.

## La justice pénale et les préoccupations relatives aux tribunaux

Les agents de police ont identifié trois problèmes principaux en relation avec la justice pénale : un manque de compréhension des questions relatives à la mise en liberté provisoire, la justice pour mineurs, et la justice populaire.

### Manque de compréhension de la mise en liberté provisoire

La loi fournit des mécanismes pour la mise en liberté des suspects placés en garde à vue ou en détention provisoire. La disposition principale est l'article 42(2) (e) de la Constitution qui déclare qu'une personne détenue a le droit d'être mise en liberté avec ou sans caution à moins que l'intérêt de la justice n'exige qu'il en soit autrement.[10] Entretemps, d'autres dispositions, comme l'article 118 du Code de procédure criminelle et la Loi n° 14 de 2010 sur le Code de la preuve, prévoient que toute personne arrêtée ou détenue sans mandat d'arrestation, peut être mise en liberté par un agent de police, ou que toute personne amenée devant le magistrat peut à tout moment de la procédure être libéré sous caution, avec ou sans sûretés.

La mise en liberté des suspects sous caution a été une source d'incompréhension quant aux opérations du système de justice pénale. Les agents de police interviewés ont exprimé leur inquiétude à l'égard de cette incompréhension au sein des établissements informels. Par exemple, un policier chevronné au commissariat de police de Lingadzi a dit :

> « Nous pouvons arrêter quelqu'un et l'amener devant le tribunal qui le libère sous caution, mais les gens à Mtandire ne le comprennent pas, ils pensent que c'est la police qui a relâché cette personne et nous sommes toujours blâmés, alors que ceux qui vivent dans la Zone 47 sont capables de comprendre ce qui s'est passé. Les gens de Mtandire pensent que l'affaire est terminée au moment de la mise en liberté sous caution, alors que ceux de la Zone 47, comprennent la situation. »

Des agents de police à Chinsapo et à Kawale ont également mentionné cette même incompréhension concernant la situation d'un suspect une fois que le tribunal l'a mis en liberté sous caution. Ils ont dit que les policiers étaient toujours blâmés et accusés d'avoir accepté des pots-de-vin pour relâcher une personne ou alors d'avoir manipulé

10 La Constitution prévoit aussi la règle de 48 heures, exigeant que chaque personne arrêtée a le droit d'être amenée devant un tribunal avant l'expiration d'un délai de 48 heures pour être accusée ou informée des raisons pour la continuation de sa détention, à défaut de quoi elle doit être relâchée.

le système de justice pénale. Les agents de police ont expliqué que certains résidents ne pouvaient pas comprendre que toute personne accusée ou détenue a droit à la caution et que le fait d'être libéré sous caution ne signifie pas que l'affaire est classée.

Les policiers estimaient que ce malentendu avait contribué au manque de confiance vis à vis de la police, et avait parfois amené les gens à se faire justice eux-mêmes. S'il est vrai que les résidents ne comprennent pas très bien le système de justice pénale, cela pourrait aussi refléter le niveau d'insécurité dans les établissements informels, où les gens sont plus vulnérables aux petits délinquants en liberté provisoire, que ceux qui vivent dans les quartiers riches derrière leurs clôtures de sécurité.

### Affaires relatives à la justice pénale pour mineurs

Le deuxième sujet de préoccupation concerne la justice pénale pour mineurs. Les agents de police des trois établissements informels ont tous soulevé le problème des gangs de jeunes. À Kawale, les policiers ont dit :

> « [...] ces jeunes boivent de l'alcool de façon irresponsable, fument de la marijuana et terrorisent la communauté nuit et jour. Dans la plupart des cas, ces jeunes ont moins de 18 ans et ont formé des groupes. Ils dressent des embuscades pour attaquer les gens. »

À Chinsapo, les chefs de la police et les agents subalternes ont exprimé les mêmes préoccupations et ont ajouté qu'ils sont déçus par le système de justice pénale. Les policiers se sont plaints que la majorité des suspects arrêtés à Chinsapo étaient des mineurs qui finissaient par être déjudiciarisés à cause de leur âge. Les policiers estiment qu'ils en profitent pour récidiver, sachant qu'ils pourront s'en tirer à bon compte et ne pas être incarcérés.

L'article 140 de la Loi sur l'Enfant nº 22 de 2010 (soin, protection et justice), prévoit la déjudiciarisation des délinquants mineurs, et dans les cas où un procès est intenté contre un mineur et que celui-ci est déclaré coupable du délit, le mineur n'est pas passible de prison. Ces mineurs peuvent toutefois, être envoyés dans des centres éducatifs renforcés et des centres éducatifs fermés, selon le type d'infraction commis et les preuves de récidivisme [11]. Par ailleurs, plusieurs dispositions de l'article 24 de la Loi régissant le Traitement des mineurs considérés comme ayant besoin de soins et de protection, obligent l'État à les mettre sous garde provisoire ou en lieu sûr si le placement auprès des parents ou des tuteurs n'est pas possible.

### Justice populaire

La justice populaire était le dernier problème soulevé. Une fois de plus, ce problème concernait Chinsapo et Mtandire, ainsi que les établissements informels relevant du commissariat de police de Kawale. Un policier à Kawale a dit :

> « Lorsqu'un crime est commis, la première réaction des membres du public est de recourir à la justice populaire avant-même de le signaler à la police. Lorsqu'ils s'emparent d'un suspect, ils le

> maltraitent, le battent, parfois jusqu'à lui infliger de graves blessures. Donc, ils maltraitent le suspect d'abord avant de signaler l'infraction à la police. »

Le problème de la justice populaire est lié au manque de confiance en la police, dû en partie à la compréhension limitée des résidents quant à la mise en liberté provisoire, comme nous l'avons dit plus haut. Les moyens de transport limités ont aggravé le problème, dans la mesure où le retard dans les interventions destinées à faire face à de tels incidents peut parfois causer la perte de vies humaines. Un policier à Chinsapo, a remarqué que la justice populaire est parfois incitée par les remarques désobligeantes de certains leaders locaux. Se remémorant un incident spécifique, le policier a dit :

> « C'était à l'occasion d'un enterrement auquel j'ai assisté. À mon sens, ce chef a mal parlé. Il a dit : « Notre problème, c'est que quand nous envoyons des suspects à la police, la police ne nous aide pas, elle ne leur fait rien. *Je pense qu'il vaut mieux que nous nous occupions des suspects à notre propre façon.* » (souligné par l'auteur)[11]

L'agent de police a ajouté que de telles paroles émanant d'un leader pouvaient inciter les gens à recourir à la justice populaire. Selon les policiers, les représailles et les confrontations entre les gangs, les différences tribales et culturelles, et les conflits familiaux étaient d'autres raisons qui contribuaient au recours à la justice populaire.

## Réponses des services de police

La dernière partie de ce chapitre examine les réponses des services de police aux problèmes de la criminalité, du maintien de l'ordre et de la justice pénale mentionnés ci-dessus. Les agents de police ont énuméré plusieurs stratégies pour améliorer l'efficacité du maintien de l'ordre dans les établissements informels : les unités d'écoute, le maintien de l'ordre axé sur les renseignements, et la police de proximité.

### Unités d'écoute

La première intervention mentionnée était « l'unité d'écoute ». Le règlement intérieur du service de la police ne reconnaît que les commissariats de police, les sous-commissariats, les postes de police et les unités en tant que formations ou structures policières. L'unité d'écoute est une initiative conçue par la MPS pour servir les membres du public dans des quartiers où il devrait y avoir une unité de police, mais à cause de contraintes telles que l'absence de structures ou de ressources humaines adéquates, il n'y en a pas. Selon les policiers au quartier général national, l'unité d'écoute pourrait être établie dans un endroit désigné avec très peu d'agents de police, pour faciliter l'accès au public et permettre à la police de vraiment *écouter* les plaintes. Selon la structure

11 Les centres éducatifs renforcés ont été établis en vertu de l'article 157 de la Loi n° 22 de 2010, et le tribunal peut ordonner la mise en détention en vertu des articles 141 et 146(1)(h), si le mineur est jugé coupable des infractions alléguées, notamment le meurtre et le vol armé qui sont passibles de la peine de mort.

disponible, l'unité d'écoute pourrait fonctionner de jour ou de nuit ou seulement pendant la journée. L'unité est généralement composée de policiers affectés aux tâches générales, d'un inspecteur et parfois d'un agent de service de la police mobile, en fonction des menaces qui pèsent sur la sécurité du quartier.

Les policiers de Lingadzi ont expliqué que Mtandire étai desservi par une unité d'écoute avant l'ouverture de Bingu National Stadium. Une fois que le stade, qui est plus près de Mtandire, a été implanté, l'unité d'écoute a été fermée. Étonnamment, après la clôture de l'unité d'écoute, on a constaté que les résidents de Mtandire, signalaient habituellement les crimes au commissariat de police de Lingadzi, et pas nécessairement au commissariat de police le plus proche qui manquait de personnel. Les policiers, notamment ceux du quartier général de la police nationale, estimaient que Mtandire devrait avoir une unité de police, et pas seulement une unité d'écoute, compte tenu de la nature des crimes commis dans le quartier, de la forte densité de population, et de la distance à parcourir pour atteindre le commissariat de police de Lingadzi.

### Le maintien de l'ordre axé sur les renseignements

Les policiers de Lilongwe ont déclaré que les résidents des établissements informels hésitaient à divulguer publiquement des informations sur les suspects, et que le maintien de l'ordre axé sur les renseignements était donc nécessaire pour procéder à des arrestations sous forme d'embuscades ou de rafles dans le quartier. On a rapporté que cette stratégie avait été utile, mais seulement lorsqu'elle était utilisée de façon systématique et associée à un maintien de l'ordre visible, comme l'a confirmé ce policier à Chinsapo :

> « Lorsque nous avons mené des patrouilles intensifiées, les niveaux de criminalité ont baissé, mais les gens savent que ça ne va pas durer, il savent que nous ne disposons pas de ressources suffisantes, et donc, dès que les patrouilles cessent, la criminalité reprend comme avant. »

### Police de proximité

Les répondants ont également mentionné que l'intégration d'une philosophie de police de proximité, était un troisième mécanisme d'intervention. La police de proximité est une approche envers le crime, qui cherche à traiter les causes sous-jacentes du crime et s'efforce de trouver des solutions durables aux problèmes, en renforçant les partenariats et la communication avec la police de proximité (Dempsey & Frost, 2008). La majorité des policiers ont reconnu l'importance de la police de proximité pour forger des partenariats avec les meneurs populaires, les chefs, les écoles et les membres de la communauté, en vue de solutionner les problèmes dans le quartier. À Chinsapo, les chefs de police ont souligné la nécessité de faire participer la communauté pour affronter le problème des gangs de jeunes. À Mtandire, les inspecteurs de Lingadzi estimaient que la participation de la communauté permettrait de traiter le problème des délits sexuels dans le quartier.

Les agents de police ont également signalé qu'ils avaient réorganisé les mécanismes de surveillance de quartier afin qu'ils soient les premiers répondants au crime et aux incidents avant de les soumettre à la police. Les membres de la structure de surveillance de quartier étaient sensibilisés et il semblerait que leur comportement était meilleur que par le passé, lorsqu'ils participaient à la justice populaire.

À Chinsapo, la familiarité entre les policiers et les résidents a contribué à réduire le nombre d'affrontements violents entre la police et les citoyens, et à améliorer leur coopération. Un policier qui avait grandi dans le quartier et avait rejoint la MPS, a signalé qu'il y avait une bonne coopération avec les membres du public et que dans certains cas les citoyens s'abstiennent de commettre des actes de violence et coopèrent à cause d'un sentiment de honte. Il semble que la question « vous aussi, vous faites ça ? » avait efficacement agi pour contenir les membres connus du public.

Des programmes de sensibilisation du public auraient aussi contribué à réduire le nombre de cas de justice populaire à Mtandire. Malgré le problème des grandes distances à parcourir pour atteindre les commissariats de police, les policiers pensaient que les taux de signalement des crimes par les résidents de Mtandire s'étaient améliorés. Ils ont rapporté que certains résidents des établissements informels, en étaient venus à les considérer comme des aides et non des ennemis. Selon un policier à Lingadzi :

> « Même dans certains quartiers comme Chinsapo, des équipes de football ont été créées afin d'améliorer les relations entre le public et la police, et cette initiative a beaucoup aidé, certains résidents ayant même chanté : " *a polisi ndi abale athu, a polisi, ndi abale athu"* [les policiers sont nos partenaires]. Les gens réalisent que la police n'est pas un ennemi, mais qu'elle est là pour les aider.
>
> Par ailleurs, certains d'entre nous ne pouvons pas éviter de vivre dans les mêmes quartiers qu'eux. »

Le fait que certains agents subalternes résident aussi dans les établissements informels, contribue à l'amélioration des relations entre la police et le public, alors que dans le passé, la police vivait dans des camps de police ou des zones désignées.

La validation de la police de proximité par les agents de police a confirmé les résultats d'une étude récente effectuée par Adam Smith International (2015a), selon laquelle la police de proximité permettrait d'améliorer la détection des crimes, la prestation de services et le soutien accordé aux activités policières plus générales.[12] Toutefois, il est difficile de savoir si le discours sur la stratégie de la police de proximité n'était qu'une

12 Néanmoins, cette même étude a conclu que les coûts de la majorité des activités de police de proximité sont évalués par rapport au financement des services d'intervention, et il en résulte que l'intervention policière réactive l'emporte sur les autres allocations budgétaires pour les opérations récurrentes, étouffant ainsi les activités de la police de proximité. En outre, la police de proximité n'était pas pratiquée systématiquement, en dépit des bonnes pratiques mises en œuvre dans tous les sites d'intervention sur le terrain. Les services de la police de proximité étaient fournis en tant que services spécialisés, la plupart des policiers étant désengagés et le personnel administratif de la police de proximité étant extrêmement handicapé par le manque de mobilité et de finances.

rhétorique formaliste ou si les policiers l'avaient vraiment internalisé. En tout cas, il est certain qu'ils étaient entravés par le manque de ressources. Il semblerait, toutefois, que cette philosophie est considérée comme relevant des policiers spécialistes dans le secteur de la police de proximité. Par conséquent, il n'est pas étonnant qu'en dépit du discours sur la police de proximité, des poches de résistance et de négativité sont encore présentes dans les établissements informels.

## Conclusion

Les établissements informels souffrent de divers problèmes, allant du désordre social, à la violence, au crime, à l'inaccessibilité, et à l'hostilité ouverte contre la police. Contraints par leurs ressources limitées, les policiers à Lilongwe ont du mal à servir les membres de la communauté. La perception selon laquelle les établissements informels abritent les criminels, semble avoir une influence considérable sur les stratégies policières, dans la mesure où les policiers concentrent leurs efforts sur les quartiers aisés qui sont perçus comme les cibles des activités criminelles. Si les données de la police sur la criminalité peuvent dans une certaine mesure étayer ces hypothèses, elles n'ont pas été évaluées par rapport à une enquête plus holistique portant sur les auteurs ou les victimes du crime.

La proximité des unités de police de certains quartiers aisés et leur absence dans certains établissements informels, soulève la question de savoir dans quelle mesure la répartition des services de sécurité entre les établissements formels et les établissements informels, est équitable. S'il est vrai qu'il y a beaucoup de désordre dans les établissements informels, ces zones requièrent une attention particulière à cause des vulnérabilités sociales auxquelles elles sont confrontées.

Malgré ses ressources limitées, la police a eu recours à diverses initiatives, telles que les opérations axées sur les renseignements, la mise en place d'unités d'écoute, et la police de proximité, pour réduire la criminalité et maintenir l'ordre de façon efficace dans les établissements informels. Toutefois, les difficultés rencontrées dans les établissements informels requièrent une approche multisectorielle, ainsi que l'utilisation efficace de méthodes de maintien de l'ordre, telles que le maintien de l'ordre axé sur les problèmes et la police de proximité. Tout comme d'autres citoyens, les résidents des établissements informels ont le droit d'avoir un accès égal aux services publics, notamment aux services de police.

## Bibliographie


Adam Smith International (2015a) *Malawi Police Improvement Program : Community policing review final report*. London : Adam Smith International

Adam Smith International (2015b) *Malawi Police Improvement Program : Crime and victimisation public perception survey.* London : Adam Smith International

Adams EA (2018) Intra-urban inequalities in water access among households in Malawi's informal settlements : Toward pro-poor urban water policies in Africa. *Environmental Development 26 : 34-42*

Ballard R (2004) Middle class neighbourhoods or 'African kraals'? The impact of informal settlements and vagrants on post-apartheid white identity. *Urban Forum* 15(1) : 48-73

*CSVR (Centre for the Study of Violence and Reconciliation) (2010) Tackling Armed Violence : Key findings and recommendations of the study on the violent nature of crime in South Africa. Johannesburg : CSVR. Disponible à l'adresse suivante : www.csvr.org.za/docs/study/6.TAV_final_ report_13_03_10.pdf [consulté le 23 juin 2018]*

Dempsey JS & Frost LS (2008) *An Introduction to Policing* (4e edition). Belmont : Thomson Wadsworth

Faull A (2013) Policing taverns and shebeens : Observation, experience and discourse. *South African Crime Quarterly* 46 : 35-48

Herrick C & Charman A (2013) Shebeens and crime : The multiple criminalities of South African liquor and its regulation. *South African Crime Quarterly* 45 : 25-33

Hindson D & McCarthy J (1994) Defining and gauging the problem. Dans : D Hindson & J McCarthy (eds) *Here to Stay : Informal settlements in KwaZulu-Natal.* Durban : Indicator Press

JICA (Japan International Cooperation Agency) (2010) *The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe in the Republic of Malawi : Final report.* Tokyo : JICA

Lilongwe City Council (2009) *Lilongwe City Strategic Development Plan 2010-2015*. Lilongwe : Lilongwe City Council

Lindstrom N (2014) *Survey of Urban Poor Settlements in Lilongwe.* Luppen/Actionaid. Disponible à l'adresse suivante : https ://urbanopolista.files.wordpress.com/2014/12/surveyurbanpoorsettlements2014_ aam-luppen.pdf [consulté le 12 juin 2018]

Malawi National Statistics Office (2008) *Census Main Report. Zomba : Malawi National Statistics Office.* Disponible à l'adresse suivante : www.nsomalawi.mw/images/stories/data_on_line/demography/census_2008/Main%20Report/ThematicReports/Population%20Projections%20Malawi.pdf [consulté le 25 juin 2018]

Malawi National Statistics Office (2012) *Statistical Yearbook.* Zomba : Malawi National Statistics Office. Disponible à l'adresse suivante : www.nsomalawi.mw/images/stories/data_on_line/general/ yearbook/2012%20Statistical%20Yearbook.pdf [consulté le 23 juin 2018]

Malawi National Statistics Office (2016) *Malawi in Figures.* Zomba : Malawi National Statistics Office. Disponible à l'adresse suivante : http ://www.nsomalawi.mw/images/stories/data_on_line/general/ malawi_in_figures/Malawi%20in%20Figures%202016(1).pdf

Mason SO & Fraser CS (1998) Image sources for informal settlement management. *The Photogrammetric Record* 6(92) : 313-330

ONU-Habitat (2008) *The State of the World's Cities 2008/2009 : Harmonious cities.* [Rapport sur la situation des villes dans le monde 2008/2009 : Villes harmonieuses]. Londres : Earthscan

ONU-Habitat (2010) *Malawi : Urban housing sector profile*. Nairobi : ONU-Habitat

ONU-Habitat (2011) *Malawi : Lilongwe urban profile.* Nairobi : ONU-Habitat

ONU-Habitat (2012) *The State of the World's Cities 2012/2013 : Prosperity of cities*. [Rapport de l'état des villes dans le monde 2012/2013 : initiative pour la prospérité des villes]. Nairobi : ONU-Habitat

ONU-Habitat (2015) *Habitat III Issue Papers : 22 – informal settlements.* Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable*.* New York : ONU-Habitat

ONU-Habitat (nd) *Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP).* Disponible à l'adresse suivante : https :// unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading/ [consulté le 21 février 2019]

Organisation mondiale de la santé (2010) Prévention de la violence : les faits. Genève : Organisation mondiale de la santé. Disponible à l'adresse suivante : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/92490/9789242500844_fre.pdf?sequence=1 [consulté le 24 septembre 2018]

Pelser E, Burton P & Gondwe L (2004) *Crimes of Need : Results of the Malawi national crime victimisation survey.* Lilongwe : Crime & Justice Statistical Division, National Statistics Office

Republic of Malawi (1994) *The Constitution of the Republic of Malawi.* Lilongwe : Republic of Malawi

Republic of Malawi (1995) *Police Service Standing Orders.* Lilongwe : Republic of Malawi Republic of Malawi (2010a) *Child Care, Protection and Justice Act No 22 of 2010.* Lilongwe : Republic of Malawi

Republic of Malawi (2010b) *Criminal Procedure and Evidence Code Act No 14 of 2010.* Lilongwe : Republic of Malawi

Republic of Malawi (2010c) *Police Act No 12 of 2010.* Lilongwe : Republic of Malawi

Sidebottom A (2014) On the correlates of reporting assault to the police in Malawi. *British Journal of Criminology* 55(2) : 381-398

Chapitre 4

# Le maintien de l'ordre dans les zones périurbaines au Cameroun : la communauté urbaine de Yaoundé

*Polycarp Ngufor Forkum*

Ce chapitre traite du maintien de l'ordre au Cameroun en générale, et spécifiquement de la communauté urbaine de Yaoundé. C'est un rapport d'enquête et d'analyse du *modus operandi* de la police camerounaise. Je commencerai par la présentation des autorités responsables du maintien de l'ordre et je limiterai la portée temporelle au personnel de la Délégation générale à la sûreté nationale (DGSN), et la portée spatiale à la communauté urbaine de Yaoundé.

Un examen de la littérature existante, a permis de mettre en évidence l'insuffisance des travaux de recherche menés sur la police, qui pourrait éventuellement s'expliquer par la tolérance zéro envers les critiques. Cette étude est essentiellement documentaire, comprenant également des entretiens, des questionnaires et des débats avec les groupes de discussion. Ce chapitre traite des problèmes de maintien de l'ordre à Yaoundé, qui incluent, entre autres : la corruption de la police, la médiocrité des infrastructures/de la logistique, les violations des droits de la personne et le profilage. Les résultats montrent que les nobles dispositions de réforme, consignées dans la législation et l'administration n'ont pas d'influence pratique sur le maintien de l'ordre au quotidien de Yaoundé. Cette disjonction a un impact négatif sur la population, qui supporte la charge fiscale pour les opérations policières dans l'espoir de bénéficier de forces de police qui, en tout temps et en tous lieux, pratiquent le maintien de l'ordre au nom de la paix, de la justice sociale et du respect des droits humains de tout le monde. Les défaillances de la police ont sans aucun doute engendré un sentiment de frustration chez la population, qui se manifeste par le recours à la justice populaire. Tout en saluant les réformes actuelles de la police, il faudrait à l'avenir, mettre en œuvre les réformes annoncées par les 15 textes législatifs de 2012. En outre, des réformes parallèles sont requises, notamment dans le secteur de la justice, dans la mesure où la police ne fonctionne pas en vase clos. La police n'est qu'un seul acteur parmi d'autres qui constituent la chaîne de l'administration de la justice.

On ne saurait trop souligner la nécessité d'augmenter l'allocation budgétaire pour les infrastructures (routes), les cellules de détention et les établissements pénitentiaires, qui ont un impact indéniable sur la prestation des services de police.

## La littérature sur le maintien de l'ordre au Cameroun

À quelques exceptions près, les connaissances exactes sur le maintien de l'ordre en Afrique en générale et au Cameroun en particulier, sont extrêmement limitées. Les données existantes à cet égard se trouvent dans les médias de masse, les romans (Asong 1997), les réminiscences autobiographiques, les blogs sur internet et les conversations. Bon nombre de structures qui se préoccupent des droits de l'homme, de la réforme de la police et de la redevabilité, comme Human Rights Watch (2013), Amnesty International (2016b), Transparency International, Crisis Group International et le *Human Rights Report* du département d'État des États-Unis (2017), ont publié des rapports détaillés sur la police au Cameroun. Paul Pondi (1988) retrace la naissance et la croissance des forces de police au Cameroun, qui ont commencé en 1925 par un simple commissariat de police dirigé par des *gendarmes* ; qui est devenu au début de la Deuxième guerre mondiale et juste avant l'Indépendance une *Direction de service* ; qui s'est transformée une fois de plus en 1969 pour devenir une *Délégation générale.* En bref, la DGSN (Délégation générale de la Sureté Nationale) ou police, est le produit de la fusion de la West Cameroon Police Force, modelée sur la Grande-Bretagne (de par la langue, le recrutement et la formation) et de la police de la République du Cameroun, modelée sur la France.

Dans le livre *Police Corruption in Cameroon and Uganda : A comparative analysis* (Ngufor Forkum, 2012b), la corruption de la police est envisagée dans le contexte élargi de la corruption. L'auteur propose une approche spécifique aux secteurs, en privilégiant la police à cause du rôle important qu'elle est appelée à jouer dans la lutte contre la corruption. Ce livre soutient qu'une police saine peut réussir à lutter contre la corruption, en tirant les enseignements des situations où les agents de police demandent ou acceptent des pots-de-vin lorsqu'ils participent à la lutte contre la corruption (Zwart, 2003).

L'article intitulé '*HIV/AIDS in Cameroon : the policy response of the police*' (Ngufor Forkum 2012a), analyse le fléau du VIH/SIDA au sein de la police du Cameroun, et l'article intitulé '*Cameroon : Police corruption and the police reforms imperative*' (Ngufor Forkum, 2016), examine la portée et la nature de la corruption et des abus policiers au Cameroun, ainsi que les mesures mises en œuvre ou qui sont encore requises pour contrôler et atténuer les effets néfastes de la corruption et des abus policiers au sein du corps de la police. '*Boko Haram and Rights-based Policing in Cameroon*' (Ngufor Forkum, 2018), examine les violations des droits de l'homme dues à la militarisation des mesures de lutte contre le terrorisme menées à l'encontre de Boko Haram au Cameroun. Pour atténuer ces violations dont les forces camerounaises sont accusées, une formation complète sur les droits de l'homme a été proposée au personnel sécuritaire (Alemika et al., 2018).

Une série d'ouvrages non publiés ont analysé certains aspects spécifiques des forces de police camerounaises. Cette étude porte sur un lieu géographique précis – la communauté urbaine de Yaoundé. Selon Otwin Marenin (2009 : 6) dans son ouvrage '*The futures of policing African states*', ce qui manque, ce sont :

> « Des publications savantes sur la police, une vision « des rouages internes » de la police ... à savoir, quels sont les mécanismes du fonctionnement pratique de la police, de ses décisions quant au recours à la force et à la mise en œuvre de la notion de police communautaire, comment envisage-t-elle son travail, et notamment les raisons pour lesquelles elle se livre à la corruption, ou comment sont les conditions de travail au sein de la police telles qu'elles sont vécues par les différents rangs de la police. Il n'y a guère de littérature systématique sur la façon de penser et de travailler de la police : à savoir, les valeurs et les priorités de sa culture professionnelle ; la nature et la qualité de sa formation ; la façon dont elle est déployée ; les récompenses et sanctions appliquées aux membres de la police ; sa composition au regard du genre, de l'ethnie, des carrières ou de l'âge du personnel ; quel est l'impact du travail de la police sur le crime et l'ordre public ; ou la façon dont les directeurs contrôlent et guident leurs forces de police. Même les informations et les analyses les plus élémentaires, qui sont des questions et des produits fondamentaux traités dans les études sur la police menées dans d'autres pays, manquent. »

Cette pénurie de travaux de recherche sur les forces de police au Cameroun peut s'expliquer par les difficultés pratiques rencontrées pour mener des recherches sur la police. L'accès est non seulement difficile, mais quasiment impossible voire criminel. Tout ce qui concerne la police, leur travail et leur mentalité est influencé par une éthique du « secret d'État, sécurité d'État ». C'est une infraction grave de prendre en photo un commissariat de police ou une voiture de police, et une violation interne grave pour un policier de divulguer des informations quelles qu'elles soient à quelqu'un de l'extérieur (Décret n° 2012/539, art. 21(3)). En outre, la criminologie en tant que sujet universitaire, n'a pas été développée dans les universités camerounaises. Seuls quelques universitaires osent s'aventurer à étudier la police ou d'autres aspects du système de justice pénale, puisque ces domaines sont considérés comme interdits et dangereux (Marenin, 2009).

## Méthodologie

Ce chapitre postule que la police camerounaise depuis ses modestes débuts lors de l'ère coloniale monolithique, jusqu'à cette époque démocratique pluraliste, a connu plus de revers que de progrès. Nous devons traiter ce problème afin d'amener la police nationale à mieux s'aligner sur la « démocratie avancée » dont se réclament les dirigeants. Cette recherche est une étude documentaire, orientée

par les débats des groupes de discussion, un questionnaire distribué à 1 000 résidents de Yaoundé, et notamment aux agents de police ayant des grades et un niveau d'ancienneté différents, ainsi que les observations directes de l'auteur, qui a vécu dans la communauté urbaine de Yaoundé pendant 30 ans. Entre le 15 juillet et le 20 août 2018, le questionnaire (composé de 65 questions) a été distribué par l'auteur et deux de ses aides aux résidents des deux sexes dans toutes les catégories d'âge, aux groupes sociaux et aux tribus. Pour faciliter l'analyse, le questionnaire utilisait des questions directes et à choix-multiples. Les thèmes comprenaient le recrutement de la police, la corruption, les perceptions des citoyens sur la corruption, les demandes de pots-de-vin et d'autres gratifications émanant de la police, le paiement de ces pots-de-vin, le harcèlement sexuel, la brutalité de la police, et la surveillance des abus policiers. Nous n'avons que les résultats préliminaires, dans la mesure où les données doivent encore être analysées à l'aide d'un logiciel spécialisé, et seront publiées ailleurs à une date ultérieure. Toutefois, les données reflètent la tendance des questions abordées. Par conséquent, la législation de 2012 sur la réforme de la police, représente un effort dans la bonne direction, mais, on peut s'interroger sur le point de savoir combien de temps les bénéficiaires devront attendre avant que les réformes ne soient mises en œuvre.

## Le maintien de l'ordre à Yaoundé

Un examen des théories internationalement acclamées sur le maintien de l'ordre, montre que le modèle utilisé dans le maintien de l'ordre à Yaoundé, est un mélange de divers types de maintien de l'ordre. Comme l'ont exprimé certains théoriciens :

> « La justice pénale couvre tous les aspects de notre système juridique ; allant de la police, aux tribunaux, aux établissements pénitentiaires, et couvrant même la probation et la liberté conditionnelle. Le système judiciaire, étant le volet opérationnel d'un service de police, ce dernier peut avoir recours à ... une combinaison [de méthodologies] pour exécuter son rôle de spécialiste du maintien de l'ordre public. » (Saint, sd : 1).

Tout d'abord, il y a le maintien de l'ordre réactif (traditionnel) (Saint sd). Les équipes spéciales d'intervention rapide (ESIR) (Décret n° 2012/540, articles 169, 171) répondent lors d'un appel signalant un crime. Le quartier général recevant cet appel, le transmet au véhicule de patrouille le plus proche. À son arrivée, le service de patrouille établit un rapport et transmet l'enquête au commissariat de police le plus proche. Les agents de patrouille retournent ensuite à leur véhicule de patrouille, pour attendre la prochaine demande d'intervention. Les équipes spéciales d'intervention rapide (ESIR) ont la capacité de déployer six véhicules simultanément dans divers endroits à Yaoundé. Compte tenu de ces paramètres, les tentatives des ESIR pour mener des enquêtes outrepassaient leur domaine de responsabilité.

Deuxièmement, la police prédictive est menée par les policiers en civil du groupe d'intervention spécialisé (Décret n° 2012/540, articles 164, 201-205). Ils utilisent les techniques prédictives et analytiques du maintien de l'ordre pour identifier les délinquants potentiels. Yaoundé a sept antennes de police spéciales qui correspondent aux sept sous-divisions.

Troisièmement, le maintien de l'ordre axé sur les problèmes (Newburn & Neyroud, 2008), qui est entièrement proactif, s'efforce d'empêcher que les crimes ne soient commis. Ce modèle de maintien de l'ordre utilise les services d'inspecteurs qui surveillent les tendances de la criminalité pour mieux comprendre quand et comment les crimes sont commis. Une fois qu'ils ont cerné les tendances, ils cherchent les moyens d'empêcher que les crimes ne se perpétuent dans ces quartiers (Saint, sd). C'est le modèle utilisé par le Groupement spécial d'opérations et les circonscriptions de sécurité publique (Décret n° 2012/540, articles 17-22). Yaoundé dispose de 21 circonscriptions de sécurité publique et de 4 commissariats centraux de police.

Quatrièmement, la police orientée vers la communauté (Saint, sd) est une nouvelle approche à l'application de la loi, qui met l'accent sur la communication et la coopération avec les citoyens, ainsi que la résolution informelle des problèmes. Cette méthode crée une relation avec les citoyens et une certaine mesure de confiance (Saint, sd). Cette méthode, qui s'apparente à la « police de proximité », est un concept dont on parle beaucoup à Yaoundé, mais qui jusqu'à présent n'est qu'un slogan parce que, d'après les résultats des débats des groupes de discussion et du questionnaire, elle n'est pas appliquée sur le terrain.

En outre, il y a la police rassurante (Newburn & Neyroud, 2008), une approche accessible et sensible (réceptive) au maintien de l'ordre, qui cible le crime et le désordre social visibles dans le but de renforcer la confiance du public à l'égard de la police, non seulement en améliorant la sécurité de la population, mais aussi en renforçant leur *sentiment* de sécurité. Ainsi, à Yaoundé, lorsque les circonscriptions de sécurité publique effectuent des patrouilles à pied ou en véhicule, elles pratiquent la police rassurante.

Enfin, la police coloniale (Newburn & Neyroud, 2008) est un style de maintien de l'ordre plutôt armé que civil qui a évolué tout au long de l'Empire britannique. Elle fonctionne dans le cadre du « maintien de l'ordre par des étrangers », et c'est un modèle impérialiste et élitiste, où la notion du maintien de l'ordre par le recours à la force l'emporte sur celle de la police consensuelle. Au Cameroun, ce style de maintien de l'ordre est pratiqué par le Groupement mobile d'intervention.

Le maintien de l'ordre à Yaoundé est assuré par une combinaison des modèles de police réactive (traditionnelle) prédictive, police axée sur les problèmes, police de proximité, police rassurante et police coloniale. Ces six modèles sont intégrés aux services suivants pour le maintien de l'ordre global et pratique au quotidien à Yaoundé :

- sécurité publique ;[1]
- Interpol (Décret n° 2012/540 art. 9, 23-27) ;
- les ESIR ;
- le Groupement mobile d'intervention (Décret n° 2012/540 art. 9, 16, 183-186) ;
- antenne spéciale ;[2]
- voie ferrée (Décret n° 2012/540 art. 199) ;
- émigration (Décret n° 2012/540 art. 206) ;
- aéroport (Décret n° 2012/540 art. 207) ;
- service spécial de la police pour les diplomates, les écoles et les universités (décret n° 012/540 art. 9, 16(3)) ;
- *police de police* (Décret n° 2012/540 art. 12(2), 161, 181) ;
- surveillance territoriale (Décret n° 2012/540 art. 211) ;
- la Direction générale de la recherche extérieure (DGRE) ; et,
- les postes de police (Décret n° 2012/540 art. 212).

## Difficultés pour la police et le maintien de l'ordre

Yaoundé compte environ 60 services de police. C'est la capitale du Cameroun et le chef-lieu de la Région du Centre et du département du Mfoundi. La Région du Centre est composée de dix départements. Le département qui nous intéresse dans ce chapitre (communauté urbaine de Yaoundé) est Mfoundi qui est l'un des dix départements de la région du Centre. Yaoundé est découpée en 7 arrondissements sur les 70 arrondissements de la région, qui correspondent aux sept communes d'arrondissements. La ville de Yaoundé abrite le Président de la République, les ministères, le quartier général de l'armée et de la police, les services diplomatiques, un aéroport international et des universités. Sa population est estimée à 2,5 millions d'habitants (Wikipédia sd). Sur les 20 000 agents de police au Cameroun, près de 8000 (environ 40 %) sont basés à Yaoundé. Le ratio police/civil généralement accepté est 1/450 ou environ 225 policiers pour 100 000 personnes (Atlas Monde, sd).

Les autorités chargées du maintien de l'ordre au Cameroun et dans la communauté urbaine de Yaoundé, incluent la police de la DGSN (Décret n° 2012/539 du 19 novembre 2012, sur le statut spécial des employés de la Sécurité nationale), les gendarmes (Décret n° 2002/002 du 4 janvier 2002, Décret n° 2004/178 du 1er juillet 2004 modifiant certains articles du Décret n° 2001/177 du 25 juillet 2001 portant organisation du ministère de la Défense, Décret n° 2001/181 du 25 juillet 2001 qui modifie la structure de la gendarmerie nationale), la police communale (Loi n° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, et portant organisation de la police municipale) et d'autres administrations qui exécutent des tâches spécifiques de maintien de l'ordre en application de lois spéciales, comme

1 Conformément à l'article 189(1) du Décret n° 2012/540, les circonscriptions de sécurité publique sont créées dans une communauté urbaine avec une population d'au moins 10 000 habitants. Si la population compte plus de 50 000 habitants, une Direction centrale de la sécurité publique peut être implantée, avec au moins deux circonscriptions de sécurité publique (art. 191(2)).

2 Conformément à l'article 201 du Décret n° 2012/540, les commissariats des unités spéciales sont installés au quartier général des divisions et, exceptionnellement, au quartier général des sous-divisions.

les gardes forestiers (Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche), les douanes et les services de contrôle des prix et de la qualité. L'armée est chargée de la sécurité extérieure, la police nationale et la gendarmerie sont principalement chargées de l'application de la loi, la gendarmerie étant chargée des zones rurales. Ce chapitre est limité au maintien de l'ordre par la DGSN (Délégation générale de la sureté nationale).

### Corruption de la police

La corruption constitue le plus grand défi pour le maintien de l'ordre à Yaoundé. Selon Transparency International au Cameroun, la police est l'organisme gouvernemental le plus corrompu au Cameroun, et l'école de police est perçue comme un lieu d'entraînement aux pratiques corrompues (Pefok, 2009). Ce problème a été traité de façon globale dans des ouvrages antérieurs (voir l'analyse documentaire ci-dessus). Dans le questionnaire proposé à 1000 résidents de Yaoundé, 99 % ont déclaré qu'on leur avait demandé un pot-de-vin dans les trois derniers mois, et 90 % ont reconnu avoir payé le pot-de-vin aux postes de contrôle, pour ouvrir une procédure (voir Ngufor Forkum, 2016) ou être libérés suite à une arrestation (voir Marais, 2010).

### Infrastructures/logistique médiocres

Ce problème se manifeste à deux niveaux. D'abord au niveau de la police, les infrastructures inadéquates des locaux de bureaux et des résidences pour le personnel, a un impact négatif sur sa productivité et sa réputation. Bon nombre des unités créées en 2012 n'ont pas encore les structures requises pour que la police puisse exécuter ses missions. Les structures existantes ne sont pas entretenues. En effet, la majorité d'entre elles n'ont pas été repeintes depuis l'époque coloniale et ne disposent pas de toilettes fonctionnelles. Les systèmes de plomberie sont vétustes ou le puisard est plein et sent mauvais. Il en est de même au quartier général de la police. La majorité des bureaux ne disposent que de machines à écrire manuelles et n'ont que rarement du papier. Ceux qui sont dotés d'ordinateurs n'ont pas de connexion Internet. En outre, tout le monde sait que les voitures de police n'ont presque jamais d'essence. Tous ces problèmes affectent les citoyens.

Deuxièmement, au niveau de la société, l'urbanisation désordonnée, menant aux résidences sans adresse formelle, entravent la réponse des policiers aux appels. À quelques exceptions près, les routes de la communauté urbaine de Yaoundé ne sont généralement pas goudronnées. Lorsqu'elles sont goudronnées, elles sont très étroites et pleines de nids-de-poule. C'est le cas de la route qui mène à l'aéroport international de Yaoundé-Nsimalen. Une vue aérienne de la communauté urbaine de Yaoundé montre qu'il n'y a aucun plan pour la ville, et par conséquent pas de rues. Les maisons sont positionnées au hasard. Les efforts menés pour démolir les maisons et mettre un peu d'ordre dans les structures n'ont pas aidé. Basé sur les entretiens que nous avons menés, 80 % des citoyens pensaient qu'il ne servait à rien d'appeler la police en cas de problèmes, parce qu'elle ne viendrait pas à cause du manque d'essence dans les véhicules ou à cause du mauvais état des

routes. Un interviewé s'est moqué en disant : « il aurait fallu donner des bicyclettes à la police pour qu'elle ne puisse plus se plaindre du manque de carburant. » 90 % des policiers interviewés ont accusé les cadres de direction d'être responsables du manque de carburant et autres problèmes logistiques. Des analyses antérieures portant sur le détournement des fonds de la police, pratiqué par les cadres de direction, (Ngufor Forkum, 2016) sont toujours valables.

### Violations des droits de l'homme

Au Cameroun, les agents de police sont censés :

- avoir en tout temps et en tout lieu, un comportement respectueux de la personne humaine et des biens (Décret n° 2012/546 art. 8) ;
- défendre et protéger les droits fondamentaux de l'homme (Décret n° 2012/546 art. 17) ;
- respecter et protéger les droits de tous (Décret n° 2012/546 art. 27) ;
- Ne faire usage de la force publique que dans les seuls cas définis par la loi (Décret n° 2012/546 art. 34) ;
- ne doit faire usage d'armes à feu qu'en cas d'extrême nécessité, de légitime défense ou pour soustraire autrui à une menace imminente de mort ou de blessures graves, ou pour prévenir une infraction majeure mettant en péril des vies humaines, dans le respect des conditions prévues par la loi (Décret n° 2012/546 art. 35) ;
- éviter de se livrer aux arrestations arbitraires et d'exercer des brutalités sur des personnes, et traiter les personnes interpellés ou appréhendées avec dignité et humanisme (Décret n° 2012/546 art. 40(2) ; et,
- ne doit en aucun cas soumettre la personne en garde à vue, à la torture, à la violence physique ou morale et aux traitements inhumains et dégradants (Décret n° 2012/546 art. 41(2)).

Le dixième commandement *des Dix commandements du fonctionnaire de polic*e du Code de déontologie du Cameroun pour la police, stipule que : « Le fonctionnaire de police est le premier défenseur des droits de l'Homme et à cet effet, il respecte la personne et se refuse d'infliger à quiconque des traitements inhumains ou dégradants » (Mbarga Nguele, sd : 22). Malgré ces consignes, le service de police à Yaoundé se livre systématiquement à des violations des droits de l'homme.

Les violations les plus courantes incluent : la torture et d'autres traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants (TCID) ; le recours excessif à la force publique ; les arrestations ou détentions abusives ; le déni du droit à un procès public équitable ; la violation des droits des groupes vulnérables (femmes, enfants) ; l'ingérence illégale dans la vie privée et familiale, le non-respect du droit à l'inviolabilité du domicile et au secret de la correspondance ; et le profilage dans le maintien de l'ordre. Ces violations ont entraîné la multiplication des recours à la justice populaire. En outre, selon le département d'État des États-Unis (2017 : 7) : « La police au Cameroun demeure inefficace, mal formée et corrompue. L'impunité est un problème persistant ».

### Les traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants (TCID) et le recours excessif à la force publique

Au Cameroun, le droit à la vie, l'intégrité physique et morale, et l'interdiction des TCID sont garantis dans le préambule de la Constitution, qui déclare que « Toute personne a droit à la vie et à l'intégrité physique et morale. Elle doit être traitée en toute circonstance avec humanité. En aucun cas, elle ne peut être soumise à la torture, à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». En outre, le Code pénal de 2016 traite des questions suivantes : Les articles 132 (torture), 228 (activités dangereuses), 275 (meurtre), 276 (meurtre qualifié), 278 (violences ayant entraîné la mort), 340 (infanticide), 351 (violence sur ascendant) ; 337, 279, 280, 281, 289 (homicide), 296, 338, 350, 370-371,296, 337 (avortement). Le CPP, et enfin, la Loi n° 2011/24 du 14 décembre 2011 portant sur la lutte contre la traite des personnes et l'esclavage (ministère de la Justice, 2016 : 16). Malgré ces dispositions très nobles, le gouvernement, certaines organisations non gouvernementales crédibles et 98 % des personnes interviewées dénoncent la persistance des TCID dans les prisons et les commissariats de police, ainsi que l'absence d'un mécanisme national pour la prévention de la torture (ministère de la Justice, 2016). Par ailleurs, 95 % des personnes interviewées ont affirmé avoir été personnellement victimes de, ou d'avoir un proche ou un ami victime du recours excessif à la force publique par la police dans les trois derniers mois. Ainsi, bien que la rhétorique du gouvernement soit la non-tolérance, ce principe ne s'est pas traduit par une action correspondante. Le gouvernement nie toutes les accusations (Ndi, 2018), et partant, les malfaiteurs sont rarement punis et il n'y a aucune indemnisation des victimes ni de leurs familles.

Le personnage le plus connu pour la torture dans l'histoire du Cameroun, est Jean Fochivé (un fonctionnaire de police de carrière pendant plus de 40 ans, qui avait avancé au grade de chef de la police politique) dont la liste de victimes est mentionnée dans l'article « Fochivé à l'heure du bilan » (Dorce & Blaise-Pascal, 1997). Les victimes incluent le Dr Kamga Victor, ancien ministre des Finances, électrocuté par des policiers à Yaoundé pour un coup d'état allégué ; Félix Moumié, empoisonné par les services secrets lors de son séjour en Suisse ; Momo Paul, combattant pour l'Indépendance que la police a fait disparaître ; Pierre Niyem Kamdem, l'ancien Chef Baham, torturé avant d'être fusillé ; Ernest Ouandie, un nationaliste qui a sacrifié sa vie pour obtenir l'indépendance du Cameroun en tant que commandant en chef de l'Armée de libération nationale du Kameroun, avant de tomber dans les filets de Forchivé ; Ossende Afana, assassiné dans la forêt de Djoum ; le Révérend Père Albert Ndongmo, détenu et brutalisé pendant cinq ans pour avoir prétendument comploté, même sans arme ; et, des hommes, femmes et enfants chrétiens vivant librement à Douala, arrêtés et, détenus seulement parce qu'ils étaient associés avec le Père Ndongmo. Takala Célestin, propriétaire d'un hôtel renommé à Bonapriso (Douala) qui est mort en captivité à plus de 70 ans, après plusieurs années de détention (Dorce & Blaise-Pascal, 1997). Albert Mukong (1989 : 125) estime que « Fochivé n'était qu'un *Directeur de la torture* et rien d'autre ».

Les méthodes de torture les plus fréquemment utilisées par la police à Yaoundé, incluent le passage à tabac systématique à l'aide de divers objets, la torture

sexuelle, la torture électrique, la suffocation, les brûlures, les gens attachés dans des positions douloureuses pendant des heures voire des jours, diverses formes de suspension, la noyade, les mutilations et la torture dentaire. Les victimes ont rapporté que certaines méthodes de torture étaient combinées, par exemple le fait de maintenir une personne dans une position douloureuse, de l'attacher, de lui bander les yeux, de le battre ou de l'assujettir à la torture psychologique, souvent associée à des niveaux de souffrance croissants (Amnesty International, 2017).

Mukong (1989 : 26-27) a décrit la *balançoire,* un instrument de torture conçu par les Français en Algérie, comme suit :

> « Elle consiste en deux tripodes en bois d'une hauteur approximative de 90cm... placés à une distance égale à la longueur d'une barre en métal. La victime qui doit subir ce type d'épreuve est forcée de s'asseoir avec les fesses parterre. Ses deux jambes sont repliées vers le haut et doivent tenir la barre de métal entre les genoux. Les bras de la victime sont pliés pour tenir la barre le long des jambes. Les jambes et les mains sont ensuite attachées pour assurer que la barre soit fermement tenue.
>
> La victime est ensuite suspendue de la barre sur les deux tripodes. Dans cette position, la circulation sanguine est très difficile aux endroits où la victime est attachée à la barre. Dans cette position suspendue, la victime est poussée en sorte qu'elle exécute des mouvements de balancement autour de la barre en métal. Au point ou les fesses sont les plus élevées, le tortionnaire lui assène un coup violent. Un homme moyen en bonne santé ne peut pas supporter 30 minutes sur cet instrument et si vous le maintenez dans cette situation pendant 30 minutes, il risque d'être mutilé à vie. La majorité des victimes s'effondrent à ce stade, et après avoir été suspendues pendant cinq minutes, supplient leurs tortionnaires de les descendre de là et sont prêts à signer leurs propres arrêts de mort.
>
> Si vous pouvez résister plus de 10 minutes, on y ajoute la méthode du « courant. » Vous pouvez être seulement suspendue – sur la balançoire. Cette torture est suffisamment atroce pour venir à bout de la volonté la plus obstinée. Vous pouvez être suspendu et balancé sur la balançoire, ce qui est encore pire car la barre broie la chair autour des coudes et des genoux. Le balancement peut être accompagné de coups de canne. Et enfin, le dernier ajout est le courant qui est appliqué aux parties délicates de votre corps pendant que vous êtes suspendu sur cette balançoire. Les parties privilégiés par les tortionnaires, sont le pourtour des yeux, les organes génitaux, les aisselles, le rectum, etc. Ces traitements sont infligés aux hommes et aux femmes. Ce sont les méthodes redoutées de torture physique pratiquées par la police. »

Selon les allégations d'Amnesty International (2016a), grâce aux nombreux témoignages des victimes, corroborés par des images satellites et d'autres preuves photos ou vidéos, et le témoignage des témoins, les chercheurs ont identifié 20 sites où les suspects, membres de Boko Haram étaient assujettis à la torture. Le rapport d'Amnesty International (2017) ajoute que la torture et la détention au secret, ont été signalées par plus d'un quart des détenus dans 18 autres centres de détention, y compris les commissariats de police et divers autres lieux, et notamment à la Direction de la Police Judiciaire à Elig Essono et à la garde Présidentielle de Yaoundé.[3]

### Arrestation et détention arbitraires, et, déni de procès public équitable

Au Cameroun, l'arrestation et la détention sont réglementées par les articles 24, 26, 27, 28, 29, 61 et 132 du CP ; les articles 119, 122, 221(1, 2), 236 et 237 du CPP ; et le Décret n° 92/52 du 27 mars 1992 sur le système pénitencier au Cameroun, entre autres (ministère de la Justice, 2016). La garde à vue (voir Koszeg 2001) repose sur l'obligation légale des officiers de police judiciaire (OPJ) de détenir une personne pendant 48 heures « pour les besoins de l'enquête préliminaire » (p 127). Cette mesure est également autorisée durant une procédure de flagrant délit et pour l'exécution des commissions rogatoires. Seul un OPJ peut prendre la décision de placer un suspect en garde à vue, mais jamais un agent de police judiciaire. La garde à vue doit durer 48 heures, renouvelables une fois, et dans des cas exceptionnels, deux fois, moyennant une instruction écrite du procureur (article 119(2) CPP). Toutefois, le délai de la garde à vue est prorogé, le cas échéant, en fonction de la distance qui sépare le lieu d'arrestation du local de police ou de gendarmerie où elle doit être exécutée. La prorogation est de vingt-quatre (24) heures par cinquante (50) kilomètres (article 120 (1, 2) CPP). Cependant, ces délais ne sont pas respectés dans la mesure où la période moyenne de garde à vue pratiquée à Yaoundé est de 12 jours (HRCB 2016). Sauf cas de crime ou de délit flagrant, la mesure de garde à vue ne peut être ordonnée les samedis, dimanches ou jours fériés (Article 119(4) CPP). Yaoundé abonde en « arrestations du vendredi », un phénomène qui amène le suspect à passer le week-end en détention. Les personnes placées en garde à vue devraient normalement être détenues au commissariat de police, mais jamais en prison. Ce principe n'est pas respecté non plus. La loi permet en outre aux autorités administratives comme les gouverneurs et les fonctionnaires civils du gouvernement travaillant dans le commandement territorial, d'avoir recours à la détention sans inculpation pour des périodes renouvelables de 15 jours. L'autorité administrative et la police abusent toutes deux de cette mesure. Les groupes de discussion ont révélé que lors d'enquêtes pour des infractions non flagrantes, lorsque l'OPJ souhaite garder le suspect au-delà du délai de 48 heures, soit à cause de sa charge de travail soit pour d'autres raisons, il suffit à l'officier de solliciter de l'autorité administrative, une détention administrative de 15 jours renouvelables, qui lui permet de travailler à son propre rythme. La loi prévoit que les détenus ont le droit d'avoir accès à un conseiller juridique et aux membres de la famille, mais la police refuse souvent de leur accorder ces droits. La loi autorise la libération sous caution, permet aux citoyens

3 Ce sont tous des établissements de détention officiels sauf la garde présidentielle.

de faire appel et leur donne le droit d'intenter un procès pour arrestation illégale (Département d'État des États-Unis, 2017). La mise en liberté sous caution, par exemple est vendue moyennant un paiement en espèces.

Les exemples du non-respect de ces dispositions par la police, abondent dans notre domaine d'étude. Il est possible d'être incarcéré par un agent de police à cause d'un « conflit… *concernant* une fille dans une taverne » (Mukong, 1989 : 56) – Il est tout aussi possible de jeter une personne dans une cellule de prison sans autre motif que l'espoir qu'elle payera un pot-de-vin pour obtenir sa libération (Mukong, 1989). Dans certains cas, les journalistes qui couvrent les événements dans les régions anglophones ont été arrêtés, transférés à Yaoundé et détenus pendant de longues périodes de temps sans être notifiés des charges retenues contre eux (Amnesty International, 2018). Le gouvernement estime que le nombre de personnes arrêtées depuis le début de la crise anglophone en 2016 jusqu'à fin juin 2018, s'élève à 965 personnes (gouvernement du Cameroun, sd.)

Le département d'État des États-Unis (2017 : 9) illustre l'illégalité des activités policières dans la communauté urbaine de Yaoundé en matière d'arrestation et de détention arbitraire, dans l'exemple suivant :

> « Le 21 janvier, des personnes non identifiées en tenue civile ont arrêté Ayah Paul Abine, avocat général à la Cour suprême. Ces hommes ont saisi Ayah à son domicile privé, pour l'emmener au secrétariat d'État à la défense (SED) où ils l'ont détenu sans inculpation. En mars, les avocats d'Ayah ont déposé une demande auprès du TGI du Mfoundi à Yaoundé, pour sa mise en liberté immédiate. Le 16 mars, Ayah a été avisé des charges retenues contre lui. Les avocats pensent que la détention d'Ayah était arbitraire parce qu'elle est intervenue pendant le week-end, il n'a été informé des chefs d'accusation contre lui que plusieurs semaines après, et l'arrestation était une violation des dispositions du Code de procédure pénale applicables aux magistrats. Le 30 août, le Président Biya a ordonné l'arrêt des poursuites pendantes devant les tribunaux militaires contre Ayah, Nkongho Felix Agbor Balla, Fontem Aforteka'a Neba, et 52 autres détenus arrêtés dans le cadre de la crise anglophone. »

La loi prévoit une durée maximale de 18 mois de détention avant un procès, mais, selon l'administrateur à la prison centrale de Yaoundé à Kodengui, de nombreux détenus attendent des années avant de paraître en justice. Il n'y a pas de statistiques complètes sur les personnes en détention provisoire dans la prison. Une organisation internationale humanitaire a prétendu que des terroristes présumés, placés en détention, étaient incarcérés depuis si longtemps qu'ils ne connaissaient plus les adresses de leurs proches (Département d'État des États-Unis, 2017).

Au Cameroun, les dispositions de la Constitution (Articles 26(c)(5) et (6) et de 37 à 42) garantissent le droit à un procès équitable et sont complétées par une série de textes législatifs, notamment le Décret n° 95/48 du 8 mars 1995, modifié

par le Décret n° 2004/80 du 13 avril 2004, portant réglementation des services judiciaires et juridiques (ministère de la Justice, 2016). Les dispositions pertinentes du CP et du CPP ne sont guère appliquées. Le système judiciaire est subordonné au ministre de la Justice. La Constitution désigne le président comme « premier magistrat » et « chef » de la magistrature, faisant de lui l'arbitre légal des sanctions disciplinaires concernant les magistrats du siège. Il nomme tous les magistrats. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature qui lui donne son avis (Décret n° 2012/389 du 18 septembre 2012, art. 17). Le code de justice militaire lui confère le pouvoir d'arbitrage dans tous les cas. Sans doute l'a-t-il invoqué en 2017, lorsqu'il a ordonné la suspension des poursuites pendantes devant les tribunaux militaires contre les activistes anglophones, à qui le tribunal avait refusé la mise en liberté sous caution. Le président nomme tous les magistrats et le service juridique de l'ordre judiciaire, notamment le président de la Cour suprême, et peut les renvoyer à sa guise. Les tribunaux militaires ont servi en pratique à punir les dissidents.

Quatre-vingt-quinze pour cent des personnes interviewés ont confirmé que le système judiciaire n'avait pas su rendre la justice aux habitants de Yaoundé et aux citoyens du Cameroun en général, et cette opinion a été corroborée par le gouvernement. Celui-ci reconnaît combien il est difficile pour les citoyens d'avoir accès à la justice ; le coût élevé de la justice ; l'impossibilité de mettre en adéquation la carte judiciaire et la carte administrative ; les difficultés dans l'exécution des arrêts de justice, notamment les arrêts rendus contre l'État ; les retards judiciaires ; la formation inadéquate des acteurs du système judiciaire, notamment pour la mise en œuvre des conventions internationales ; l'inefficacité de l'aide judiciaire ; et le manque de compréhension des titres exécutoires entre autres problèmes (ministère de la Justice, 2106).

### Violation des droits des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables

Cette question peut être abordée du point de vue des femmes en tant que victimes du crime, auteurs de crimes ou agents de police. Elle fait partie intégrante du plan d'action national qui requiert l'intégration holistique d'une approche fondée sur les droits de la personne dans tous les secteurs de la vie, y compris la « promotion de l'égalité des sexes au travers du renforcement des capacités, de l'information, de la sensibilisation et du plaidoyer en faveur de l'égalité des sexes » (ministère de la Justice, 2016 : 6). Les droits de la femme au Cameroun sont protégés dans le préambule de la Constitution, qui stipule que « La Nation ... assure la protection des femmes ... [et] l'État garantit à tous les citoyens de l'un et de l'autre sexes, les droits et libertés énumérés au préambule de la Constitution. » Ce principe est encore précisé dans le Code du travail, le CP, le CPP et le Décret n° 94/199 du 7 octobre 1994 portant réglementation générale du service public, modifié et complété par le Décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000 (ministère de la Justice, 2016 : 96-97).

La police à Yaoundé viole ces textes par son manque total de professionnalisme dans le traitement des cas impliquant des femmes victimes ou ayant commis des crimes violents. La violence familiale (voir Pelser et al., 2005), qui inclut dans sa définition la

plus large, le comportement criminel, le comportement autoritaire (dominateur) et autres comportements préjudiciables entre intimes, et qui menace généralement les autres membres de la famille aussi, notamment les enfants (Newburn & Neyroud, 2008), n'est pas considéré comme un crime dans le domaine d'étude. Vu le nombre de femmes dans les services de police qui ne satisfont qu'aux critères minimaux, l'efficacité, la légitimité et l'acceptabilité des fonctions et des activités policières, notamment dans leur traitement des victimes, sont discutables.

Les 15 textes législatifs de 2012 censés établir la réforme de la police, passent sous silence la question du genre. Par conséquent, les considérations liées au genre en matière de recrutement, de formation, de déploiement et de l'assignation quotidienne des tâches, sont livrées aux caprices du commandant divisionnaire. Les femmes représentent 5 % des forces de police sur l'ensemble du territoire camerounais, et 7 % à Yaoundé, ce qui est très inférieur à la moyenne mondiale de 9 % (Rao, 2015). Sur les 21 circonscriptions de Sécurité Publique à Yaoundé, trois seulement [4] sont dirigées par des femmes. Sur les quatre commissariats centraux, un seul,[5] est dirigé par une femme (le quatrième commissariat central basé à Ekounou). À l'administration centrale, sur les 13 directeurs, seule la directrice de la sécurité publique, est une femme. Par ailleurs, aucun règlement intérieur n'interdit le harcèlement sexuel. Quatre-vingt pour cent des répondants femmes, contre 0,3 % des répondants hommes, ont affirmé avoir été récemment victimes de harcèlement sexuel par le sexe opposé ou d'en avoir été témoins. D'autres problèmes auxquels sont confrontées les policiers femmes, incluent le manque de structures de garde des enfants, le manque de critères de sélection non sexistes, dû au fait que les sélecteurs ne sont pas des femmes ou n'ont pas reçu de formation leur permettant de comprendre l'importance de la représentation féminine. Selon Lonsway et al. (2003), les organismes chargés de l'application des lois, qui embauchent et maintiennent en poste des policiers de sexe féminin, ont l'avantage d'être moins susceptibles de recourir à la force excessive.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des répondants d'une étude, corroborés par le gouvernement, ont reconnu avoir violé les droits des femmes comme suit : par le maintien de dispositions discriminatoires contre les femmes dans les instruments juridiques ; l'harmonisation insuffisante de la législation nationale avec les instruments juridiques internationaux spécifiques à la protection des droits de la femme ; le manque d'application stricte des dispositions légales, conventionnelles ou réglementaires en vigueur ; des pratiques et des stéréotypes persistants qui portent préjudice aux femmes ; la sous-représentation des femmes dans la vie publique et politique ; le faible taux de scolarité des filles par rapport à celui des garçons ; la persistance du taux de mortalité maternelle élevée ; le manque de centres d'hébergement pour les femmes en détresse ; et, le manque de formation des femmes dans les zones rurales et le secteur informel (ministère de la Justice,

4 Arrêté nº 093/CB/PR du 28 janvier 2014 portant nomination des responsables dans les services extérieurs de la Délégation générale pour la sureté nationale.

5 Arrêté nº 093/CB/PR du 28 janvier 2014 portant nomination des responsables dans les services extérieurs de la Ddélégation générale de la sureté nationale.

2016 : 97-98). Selon cette étude, les directeurs de police oublient que la marque d'un service de police moderne et professionnel, concerne non seulement la manière dont la police traite les femmes victimes de crimes ou qui ont commis des crimes, mais également la façon dont les organismes de la police traitent les agents de police femmes (Bienert, 2014).

En ce qui concerne la situation, les enfants au Cameroun, entre autres, les orphelins, les enfants des rues, les enfants en conflit avec la loi et les enfants illégitimes (HRCB, 2016), demeurent vulnérables au viol, aux enlèvements, à la détention forcée et à d'autres crimes commis par les membres de sectes et de groupes pratiquant la magie noire. Des rapports récents sur l'enlèvement, le meurtre et la mutilation de jeunes enfants à Yaoundé abondent.[6] Les enfants sont exposés à toutes sortes de dangers, et sont parfois les auteurs de vols, d'agressions, de cambriolages, de meurtres et ainsi de suite, qui les amènent à être arrêtés par la police.

Les textes législatifs au Cameroun prévoient une série de garanties pour les enfants en conflit avec la loi. Le préambule de la Constitution dispose que « l'État assure à l'enfant le droit à l'instruction. L'enseignement primaire est obligatoire. L'organisation et le contrôle de l'enseignement à tous les degrés sont des devoirs impérieux de l'État (ministère de la Justice, 2016 : 102) ; – Les autres garanties de protection sont prévues aux articles 29 et 80(4) du CP ; articles 700 à 743 du CPP ; et la Loi nº 2005/15 du 29 décembre 2005 de lutte contre l'esclavage et le trafic d'enfants. Le CPP réserve l'intégralité du Titre XV aux poursuites pénales et au jugement des délinquants juvéniles.

Malgré ces garanties, le gouvernement rejoint 85 % des répondants de cette étude pour confirmer la violation des droits de l'enfant en l'absence de juridictions et de personnel spécialisés pour les mineurs et de la non-efficacité de la séparation des mineurs des autres détenus dans certaines prisons (HRCB, 2016). Les délinquants juvéniles de moins de 14 ans sont incarcérés malgré les mesures d'atténuation légale de la peine prévues par la loi. Les assesseurs ne sont pas toujours présents aux audiences lorsqu'une affaire concerne un délinquant juvénile, et par conséquent, la majorité des décisions sont rendues en leur absence (HRCB, 2016). Les audiences à huis clos ne sont pas automatiques et en outre, sont sélectivement poursuivies (HRCB, 2016). Les mesures relatives à la garde, au suivi et à l'éducation du mineur, prévues aux articles 702(1) et 724 du CPP ne sont pas toujours respectées (HRCB, 2016). Beaucoup d'enfants vivent dans les rues de Yaoundé, bien qu'il semblerait que leur nombre ait diminué récemment à cause des mesures de sécurité rigoureuses appliquées contre Boko Haram et du CP modifié qui criminalise le vagabondage (Département d'État des États-Unis, 2017).

La police à Yaoundé doit comprendre que les mineurs impliqués dans la criminalité ont souvent souffert de la violence et des abus, notamment dans leur milieu familial, ou ont été négligés (sur le plan émotionnel ou physique, notamment pendant la

6 Cameroun – Mimboman : Les faits viols, meurtres et enlèvements se succèdent in http://camerounenmouvement.blogspot.com/2013/01/cameroun-mimboman-les-faits-viols.html (Consulté le 4 avril 2019).

petite enfance) ou abandonnés. Cette situation amène les enfants à se livrer à la prostitution, à la vente et la possession de drogues illégales, au vol et aux actes de violence. Par conséquent, ces mineurs sont des victimes et non des coupables.

### Le profilage dans le maintien de l'ordre

La police à Yaoundé utilise le profilage comme raccourci, ce qui aboutit souvent à une erreur judiciaire (déni de justice), Ce profilage est basé sur divers facteurs, notamment la tribu, la langue ou la profession. Les Bamouns, par exemple, sont toujours les victimes du profilage tribal lorsqu'il s'agit du vol des taxis. De même, la police attribue un certain type de comportement aux étudiants universitaires et aux anglophones. Le maintien de l'ordre assorti de préjugés ne peut aboutir qu'à la condamnation et l'acquittement erronés. L'afflux de déplacés internes des deux régions anglophones, qui est dû à la crise anglophone (International Crisis Group, 2017a), a amené la police à effectuer des raids périodiques dans les quartiers anglophones à haute densité de population, comme Obili, Biyem Assi et plus généralement dans la ville de Yaoundé. Les anglophones qui sont facilement identifiables par leur accent, sont ciblés en tant que personnes soupçonnées d'être des « terroristes amba » C'est une raison suffisante pour que la police oblige ces déplacés internes à leur payer des pots-de-vin. Cette crise a entraîné un déplacement massif de la population, à l'intérieur et vers l'extérieur du Cameroun. Les réfugiés qui sont partis au Nigéria, ont été pour la plupart pris en compte par le Haut-Commissaire de l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés. Cependant, les personnes déplacées internes à Yaoundé par exemple, n'ont pas été prises en compte. Leur nombre peut être estimé à partir des registres scolaires des nouveaux étudiants, qui montrent environ 5 000 nouveaux inscrits venant des deux régions anglophones. On peut ajouter à ce chiffre, les personnes du secteur informel. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) affirme que, depuis décembre 2017, la violence a provoqué le déplacement interne de plus de 160 000 personnes, et un document privé estime que leur nombre s'élève à 400 000 personnes (The Post, 2018) ; le chiffre publié par le gouvernement est de 75 000 personnes (Human Rights Watch, 2018). Selon les estimations, l'afflux d'anglophones à Yaoundé serait de près de 20 000 personnes.

### Justice populaire

La frustration ressentie par les citoyens à cause de l'inefficacité de la police et de la libération sans inculpation de nombreuses personnes arrêtées pour avoir commis des crimes graves, contribue à la violence populaire. À Yaoundé, il est courant de voir la justice populaire appliquée en présence des policiers – dont beaucoup sont soit favorables à cette pratique ou impuissants devant la colère de la foule. Bien souvent, la justice populaire est administrée à des « suspects » avant que la police n'arrive sur la scène. Il y a même eu des cas choquants où les criminels détenus par la police ont été saisis par une foule en colère et battus à mort (Zuzeeko, 2010). Comme nous l'avons noté plus haut, la police est considérée comme éminemment corrompue et semble incapable de « protéger » ses citoyens du crime violent. Le sentiment

généralisé d'anxiété quant aux diverses formes de crime violent et la défaillance de l'État à l'égard de son devoir de protection des citoyens, les amènent à chercher d'autres moyens pour assurer leur sécurité, qui, à leur tour, évoquent de graves soucis concernant le pouvoir et la souveraineté de l'État, et engendrent la violence populaire. Malgré l'appel lancé par le premier président de la Cour suprême lors de l'ouverture solennelle de la rentrée judiciaire à la Cour suprême en date du 22 février 2017, appelant les citoyens à porter toutes les actions en justice devant les tribunaux au lieu de se faire justice eux-mêmes au moyen de la violence (Mbonteh, 2017), la vindicte populaire continue de sévir.

## Espoir à l'horizon

Dans le cadre élargi des réformes de la police, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer les conditions et le bien-être de la police. Les textes législatifs de 2012 :

- ont réduit le nombre d'années de service requises pour devenir éligible à la promotion à un grade supérieur ;
- ont institué une allocation mensuelle pour les uniformes d'un montant approximatif de 10 USD pour tous les grades ;
- ont augmenté l'indemnité de risque de 5 %.
- ont confirmé la possibilité de démissionner de la police nationale ;
- ont augmenté l'âge de la retraite pour les employés ayant le grade de gardien de la paix, inspecteur, commissaire adjoint et commissaire (il est également possible d'offrir à un employé, qui atteint l'âge limite de la retraite, une prorogation, maintenue sur une base contractuelle, en tant que consultant, ou de l'élever à un grade honorifique) ;
- ont instauré une bonification pour les fonctionnaires de police qui, à la retraite, avaient des enfants de plus de 21 ans ; et,
- ont instauré une bonification spéciale pour chaque période de cinq ans de services consécutifs.

Pour vraiment aller de l'avant, les textes législatifs de 2012 doivent être mis en pratique. Ces textes prévoient non seulement l'amélioration sus-mentionnée des conditions de travail et du bien-être de la police, mais en outre, la formation et le renforcement des capacités de la police, la création de nouveaux postes et services de police, la fin des contrôles routiers de routine, la mise en œuvre de la tolérance zéro envers la corruption et la brutalité policière, ainsi que la facilitation des initiatives de maintien de l'ordre démocratique comme la police de proximité, l'engagement communautaire et la coopération avec les organisations de la société civile. Ces mesures devraient être accompagnées de réformes parallèles dans les secteurs partenaires, comme le corps judiciaire.

## Conclusion

À Yaoundé, les membres du gouvernement et les politiciens abusent la police pour avancer leurs intérêts personnels : le recrutement est corrompu et politisé, et les organismes de supervision sont partisans. Les forces de l'ordre sont généralement en manque d'effectifs et les infrastructures de transport sont inadéquates, ce qui affecte la qualité du travail de la police. La gestion des preuves et les compétences criminalistiques sont insuffisantes. En outre, les recrues policières sont peu instruites à leur arrivée, et la formation qui leur est dispensée n'aborde pas toutes les questions nécessaires, dans un contexte où les violations des droits de l'homme persistent. La police de proximité est entravée par le manque de confiance en la police, et le public a une perception généralement négative de la police. Les salaires médiocres et les mauvaises conditions de service amènent les policiers à accepter des pots-de-vin, et les efforts déployés pour lutter contre la corruption et les violations des droits de l'homme sont inadéquats et contradictoires. Par ailleurs, la supervision demeure limitée ou n'est pas suffisamment indépendante. Compte-tenu de la frustration de la population par rapport aux échecs de la police, la justice populaire est la seule soupape de sécurité restante. À Yaoundé, la justice populaire est un mode insurrectionnel de contrôle social ou de sécurité, ainsi qu'une expression contextuelle de la souveraineté contestée de l'État qui ne veut ou ne peut pas maîtriser les formes dangereuses de la criminalité violente (Orock, 2014). Pour trouver la marche à suivre et une voie de sortie de cette impasse, tout en reconnaissant le processus de réforme engagé, il faut de toute urgence actionner les réformes annoncées en 2012 afin de ramener la police sur la bonne voie.

## Bibliographie

Alemika EEO, Ruteere M & Howell S (2018) *Policing Reform in Africa : Moving towards a rights-based approach in a climate of terrorism, insurgency and serious violent crime.* Cape Town : APCOF

Amnesty International (2016a) *« Cameroun. Les droits humains en ligne de mire. La lutte contre Boko Haram et ses conséquences »* Londres : Amnesty International

Amnesty International (2016b) Bonne cause, mauvais moyens : Atteintes aux droits humains et à la justice dans le cadre de la lutte contre Boko Haram au Cameroun (Index : AFR 17/4260/2016). Disponible à l'adresse suivante https ://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFR1767632017ENGLISH.PDF

Amnesty International (2017) *Chambres de torture secrètes au Cameroun : Violations des droits humains et crimes de guerre dans la lutte contre Boko Haram* Londres : Amnesty International Disponible à l'adresse suivante : https ://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AFR1767632017ENGLISH.PDF [consulté le 15 juillet 2018]

Amnesty International (2018) *Cameroun : Une tournure tragique : Violence et atteintes aux droits humains dans les régions anglophones du Cameroun* Londres : Amnesty International

Asong TL (1997) *The Akroma File.* Bamenda : Patron Publishing House

Bienert A (2014) *Servir et protéger : Droit de l'homme et droit humanitaire pour les forces de police et de sécurité.* Genève : Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Dorce F & Blaise-Pascal T (1997) Fochivé a l'heure du bilan. Dans *Jeune Afrique Économie 240 : 55* HRCB (Commission des droits de l'homme – Barreau du Cameroun) (2016) *Rapport sur l'état des droits de l'homme au Cameroun en 2015.* Yaoundé : HRCB

Human Rights Watch (2013) *Coupables par association : Violations des droits humains commises dans l'application de la loi contre l'homosexualité au Cameroun.* Disponible à l'adresse suivante www.hrw.org/sites/default/files/reports/ cameroon0313_ForUpload.pdf [consulté le 21 février 2019]

Human Rights Watch (2018) « *Ces meurtres peuvent être stoppés » Abus commis par les forces gouvernementales et par des groupes séparatistes dans les régions anglophones du Cameroun.* Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/ report/2018/07/19/these-killings-can-be-stopped/abuses-government-and-separatist- groups-cameroons [consulté le 28 août 2018]

Institut National de la Statistique (2015) *Annuaire Statistique du Cameroun*. Yaoundé : Institut National de la Statistique

International Crisis Group (2017a) *Cameroun : la crise anglophone à la croisée des chemins.* Africa Report N° 250, 2 août. Bruxelles : International Crisis Group

International Crisis Group (2017b) *Gardiens du lac Tchad : les groupes d'autodéfense face à Boko Haram* Africa Report N° 244, 23 février. Bruxelles : International Crisis Group Jeffries (1952)

Koszeg F (2001) Monitoring police detention : Experiences with civilian oversight of law enforcement agencies. Dans A Kadar (ed.) *Police in Transition : Essays on the police forces in transition countries.* Hongrie : CEU Press. pp. 197-201

Lonsway K, Moore M, Harrington P, Smeal E & Spillar K (2003) *Hiring & Retaining More Women : The advantages to law enforcement agencies*. National Center for Women & Policing, a division of the Feminist Majority Foundation. Disponible à l'adresse suivante : http ://womenandpolicing.com/ pdf/newadvantagesreport.pdf [consulté le 7 avril 2016]

Marais J (2010) *Time Bomb : A policeman's true story*. Cape Town : NB Publishers

Marenin O (2009) The futures of policing African states. *Police Practice and Research* 10(4) : 349-363

Mbarga Nguélé M (sd) *Le code de déontologie des fonctionnaires de la Sûreté Nationale*. Yaoundé

Mbonteh R (2017) *Cameroun : La Cour suprême dénonce la justice populaire*. *AllAfrica*, 23 février. Disponible à l'adresse suivante : https ://allafrica.com/stories/201702240122.html [consulté le 28 août 2018]

Ministère de la Justice (2016) *Plan d'action nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme au Cameroun (2015-2019).* Yaoundé : Ministère de la Justice

Mukong A (1989) *Un prisonnier sans crime*. Paris : NUBIA Press

Ndi NE (2018) Le Cameroun dénonce le rapport d'Amnesty International sur la violation des droits de l'homme. *Daily Nation*, 17 juin Disponible à l'adresse suivante : www.nation.co.ke/ news/africa/Cameroon-denies-Amnesty-report-claims/1066- 4617408-1346erc/index. html [consulté le 26 août 2018]

Newburn T & Neyroud P (eds) (2008) *Dictionary of Policing*. Devon : Willan Publishing Ngufor Forkum P (2012a) HIV/AIDS in Cameroon : The policy response of the police. Dans

O Aginam & MR Rupiya (eds) *HIV/AIDS and the Security Sector in Africa*. Tokyo : United Nations University Press. pp. 166-184

Ngufor Forkum P (2012b) *Police Corruption in Cameroon and Uganda : A comparative analysis.* Saarbrucken : Lambert Akademic Publishing

Ngufor Forkum P (2016) Cameroon : Police corruption and the police reforms imperative. In RH Kempe (ed.) *Police Corruption and Police Reforms in Developing Societies.* Londres/ New York : CRC Press, Taylor & Francis Group. pp. 125-139

Ngufor Forkum P (2018) Boko Haram and rights-based policing in Cameroon. Dans EOA Etannibi, M Ruteere & S Howell (eds) *Policing Reform in Africa : Moving towards a rights-based approach in a climate of terrorism, insurgency and serious violent crime*. Cape Town : APCOF. pp. 147-162

Orock RTE (2014) Crime, in/security and mob justice : The micropolitics of sovereignty in Cameroon. *Social Dynamics : A Journal of African Studies* 40(2) : 408-428

Pefok JD (2009) Police schools are corruption nurseries in Cameroon-TI. *Cameroon Postline.* Disponible à l'adresse suivante : www.cameroonpostline.com/police-schools-are-corruption-nurseries-in-came roon-ti/

Pelser E, Gondwe L, Mayamba C, Mhango T, Phiri W & Burton P (2005) *Intimate Partner Violence : Results from a national gender-based violence study in Malawi*. Pretoria : Institute for Security Studies

Pondi P (1988) *La Police au Cameroun (Naissance et évolution).* Yaoundé : Edition CLE Potholm (1969)

Rao B (2015) Women in the police force – numbers & beyond. *Factly.* Disponible à l'adresse suivante : https ://factly. in/women-in-the-police-force-numbers-beyond/ [consulté le 7 juillet 2018]

République du Cameroun (sd) *Réponse du gouvernement au rapport de l'ONG Human Rights Watch sur la situation des droits de l'homme dans les régions du nord-ouest et du sud-ouest.* Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/cameroon0718_annex.pdf [consulté le 16 juillet 2018]

SAINT (nd) Policing models. *SAINT*. Disponible à l'adresse suivante : http ://saint-claire.org/wp-content/uploads/ 2016/01/Policing-Models.pdf [consulté le16 juillet 2018]

The Post No 0321 du 4 août, 2018

Département d'État des États-Unis (2017) Cameroon: Country Reports on Human Rights Practices for 2017

Wikipedia (sd) *Yaounde*. Disponible à l'adresse suivante : https ://en.wikipedia.org/wiki/Yaound%C3%A9 [consulté le 25 août 2018]

World Atlas (nd) *Countries with the Most Police Officers per Capita*. Disponible à l'adresse suivante : www.worldatlas. com/articles/countries-with-the-most-police-officers-per-capita.html [consulté le 25 août 2018]

Zuzeeko (2010) Jungle justice in Cameroon. *Zuzeeko.com*. Disponible à l'adresse suivante : www.zuzeeko.com/ 2010/05/jungle-justice-in-cameroon.html [consulté le 28 août 2018]

Chapitre 5

# Maintien de l'ordre dans les endroits informels en Afrique du Sud : leçons tirées d'un poste sud-africain

*Kelly Stone et Simon Howell*

En 2014, trois commissariats de police à Khayelitsha ont fait la une de la presse nationale, lorsque le Premier ministre du Cap occidental a initié une Commission d'enquête pour examiner les allégations d'inefficacités dans la performance des policiers, et de la détérioration des relations entre les membres de la communauté et les fonctionnaires de la police sud-africaine. (South African Police Service (SAPS) (KCOI, 2014). La portée de l'enquête était limitée à Khayelitsha – l'un des plus grands et des plus violents townships (bidonvilles des villes sud-africaines) (Super, 2015). La Commission d'enquête de Khayelitsha (KCOI) a mis en lumière des problèmes plus larges et systémiques concernant la répartition inégale des ressources policières entre les townships noirs et métisses, et les difficultés rencontrées dans le maintien de l'ordre des établissements informels, à cause de la surpopulation et de l'absence d'infrastructures formelles et de services de base, comme les routes goudronnées et l'éclairage public. La KCOI a permis de constater les déficiences dans l'engagement de l'Afrique du Sud à l'égard de la gouvernance démocratique, notamment l'échec de la planification intergouvernementale et multisectorielle ; le fait que le parti au pouvoir et les partis de l'opposition préfèrent polariser les actions de « l'autre parti » plutôt que de tenir leur promesse constitutionnelle de coopérer dans la confiance mutuelle et la bonne foi ; et sa tendance à rendre invisibles les habitants de Khayelitsha et les policiers chargés de les protéger.

Bien que la KCOI ait minutieusement examiné les trois commissariats de police à Khayeltisha (Site B, Lingelethu West et Harare), deux d'entre eux ont fait l'objet d'un examen particulièrement approfondi[1] en raison de leur classement parmi les dix premiers postes de police les plus dangereux du pays (BusinessTech, 2015). Au cours de l'enquête menée par la KCOI, les résidents d'un quartier du township ont raconté des histoires troublantes de policiers n'ayant pas répondu à des appels à l'aide, suite à une attaque au couteau intervenue dans une école secondaire ;

de policiers ayant mis plus de deux heures pour réagir à un meurtre, ce qui avait permis au suspect identifié par des témoins, de s'enfuir ; et d'enquêteurs qui n'ont pas comparu devant le tribunal pour présenter les preuves à l'appui des accusations formulées contre l'auteur du crime[1] qui a été relâché et a pu ainsi cibler la famille de sa victime (Legal Resource Centre, 2014). En réponse, les commissaires de police passés et présents ont déclaré que ces zones étaient « très difficiles à gérer » (KCOI, 2014 : 232) à cause de la zone desservie et du fait que 40 % de ses résidents habitaient dans des établissements informels. Les commissaires de police ont également déclaré que le commissariat était en manque d'effectifs ; que les inspecteurs étaient surchargés de travail, ce qui avait pour conséquence des niveaux élevés d'absentéisme[2] ; et que la procédure d'enquête dans la communauté était quasiment impossible parce que les gens ne voulaient pas donner l'impression d'être « de connivence avec la police » (KCOI, 2014 : 231-234).

Reconnaissant qu'effectivement, les commissariats à Khayelitsha sont parmi les plus démunis en ressources du pays (Legal Resource Centre; 2014), malgré le fait que cette zone a l'un des taux de criminalité violente les plus élevés, la KCOI a formulé 20 recommandations, dont certaines répondent aux besoins spécifiques de ces lieux, notamment : (1) la construction d'un commissariat à Makhaza ; (2) l'installation de caméras de vidéosurveillance supplémentaires et l'éclairage public dans les zones à risque afin d'améliorer la détection et l'investigation des crimes et de la violence ; et (3) l'élaboration de lignes directrices pour le maintien de l'ordre dans les établissements informels pour s'assurer que ces zones ne soient plus « négligées » par la police (KCOI, 2014 : 439-465).

Bien que les recommandations de la KCOI n'aient pas encore été mises en œuvre (Peterson, 2018),[3] il semble néanmoins qu'il y ait des raisons d'espérer. En 2018, toutes les catégories de crimes ont baissé de 12,6 % et notamment la baisse spectaculaire du taux des meurtres qui est tombé de 18 % (174 à 142) (Crime Stats, SA 2018 ; voir aussi Palm, 2018). La police attribue ce succès aux efforts concertés initiés au niveau des commissariats pour forger des relations plus étroites avec la communauté, qu'elle considère comme un partenaire essentiel dans ses efforts pour réduire la criminalité violente.[4] Par conséquent, le but de ce chapitre est d'identifier les meilleures pratiques pour renforcer les relations entre la communauté et la police, en examinant le cas de commissariats dans le quartier, et en présentant les moyens innovants par lesquels ils

1 Lors de discussions avec les fonctionnaires de la police sud-africaine, ils ont demandé que l'identité de certains lieux et personnes ne soit pas divulguée. En conséquence, nous ne fournissons pas les noms de certains endroits ou personnes.

2 Chaque inspecteur au commissariat concerné portait en moyenne, 133 bordereaux pendant l'enquête menée par la KCOI (Legal Resource Centre, 2014).

3 Selon les rapports, il semblerait que les plans pour le commissariat de Makhaza aient été approuvés, mais la construction n'a pas encore démarré. En outre, seulement huit caméras de vidéosurveillance sur pylône ont été installées ce qui fait passer le nombre de caméras CCTV installées à Khayelitsha à un total de 24 caméras seulement, alors qu'un endroit comme Seapoint (dont la superficie et la population sont beaucoup moins importantes), est doté d'environ 80 dispositifs opérationnels. Par ailleurs, selon des rapports récents, seulement 12 agents chargés de l'application des lois supplémentaires ont été déployés à Khayelitsha depuis la fin des travaux de la KCOI et le commissaire de police provincial n'a pas encore développé des lignes directrices pour le maintien de l'ordre dans les établissements informels.

4 Entretien personnel au commissariat de Harare, le 15 novembre, 2018.

ont engagé les communautés afin de réduire encore le nombre de crimes violents. Ce chapitre analyse le contexte du maintien de l'ordre à Khayelitsha, et notamment les obstacles à l'établissement de bonnes relations avec les résidents des établissements informels, et examine la littérature relative aux principes de la police de proximité, pour identifier ceux qui fonctionnent sur le terrain. Le chapitre examine ensuite les interventions spécifiques initiées par les commissariats pour renforcer les relations entre la communauté et la police et réduire l'écart entre la théorie et la pratique. Le chapitre conclut en démontrant que le changement est effectivement possible lorsqu'il est mené/orienté par un bon leadership.

## Contexte du maintien de l'ordre à Khayelitsha

Khayelitsha est l'un des *townships* les plus grands et les plus violents de l'Afrique du Sud, et environ la moitié des 118 810 ménages à Khayelitsha sont situés dans des établissements informels (SERI, 2018, citant O'Regan & Pikoli, 2014). Les locaux de la police, qui sont situés à l'est de Khayelitsha, desservent l'une des zones les plus étendues du *township*, couvrant toutes la partie méridionale ainsi qu'une partie de la frontière nord qui longe l'autoroute N2. Selon des estimations récentes, 172 475 personnes habitent dans cette zone, dont la majorité vit dans des établissements informels, ne disposant que de 239 policiers, ce qui donne un ratio d'un policier pour sept cents vingt-deux personnes ((Daily Maverick, 2018).[5]

Au cours de l'enquête menée par la KCOI, la commission a identifié le commissariat le plus démuni en ressources du pays (Legal Resource Centre, 2014), malgré le fait d'être parmi les dix premiers locaux quartiers ayant le plus grand nombre de meurtres, occupant le sixième rang de la Nation. (Ntongana, 2018). En 2014, lorsque l'enquête menée par la KCOI s'est terminée, 164 meurtres ont été signalés à un seul commissariat, suivi de 236 infractions d'ordre sexuel, 605 voies de fait commises avec l'intention de causer des blessures graves, 805 voies de fait simples et 842 vols aggravés (Crime Stats SA, 2014).[6] Par conséquent, la KCOI a insisté pour qu'un commissariat supplémentaire soit construit à Makhaza afin d'alléger le fardeau des commissariats existants, dont le manque de capacité portait atteinte à la prestation des services de police. Selon les rapports, il semblerait que les plans pour le commissariat de Makhaza ont été approuvés, mais la construction n'a pas encore commencé.

---

5 Selon les déclarations récentes du Premier ministre, Helen Zille, le ratio de policiers par habitant à Khayelitsha est de 1 : 521, ce qui est inférieur à la moyenne nationale. À Seapoint, il est de 1 : 154 et à Cape Town Central de 1 : 58. Les chiffres relatifs au ratio policier par habitant dans certains locaux, donnent à penser que les zones les plus violentes bénéficient le moins des ressources policières, et il en résulte non seulement que les gens subissent des retards pour avoir accès à la justice, mais que la police elle-même est submergée de travail, en infériorité numérique et insuffisamment préparée à réagir aux incidents de crimes et de crimes violents dans la zone, ce qui engendre une méfiance accrue parmi les membres de la communauté. Pour plus de renseignements, consultez la Résolution du Conseil des ministres du Cap occidental sur le manque de ressources policières.

6 Il est important de noter, toutefois, que le nombre d'infractions d'ordre sexuel est sans doute plus élevé, dans la mesure où il est reconnu que ces infractions sont largement sous-déclarées.

## Maintien de l'ordre dans les établissements informels

Comme sus-mentionné, une part importante de la circonscription de police consiste en établissements informels, qui sont des zones où des groupes de logements ont été construits sur des terres pour lesquelles les occupants n'ont pas de réclamation fondée en droit et qu'ils occupent donc illégalement (OCDE, 2001). Étant donné que la majorité des gens qui vivent dans des établissements informels sont ou étaient là de façon illégale quant à l'occupation des terres et à la construction de logements, les établissements informels sont devenus des espaces criminalisés, et les gens qui y vivent sont également criminalisés par association d'idées (Meth 2016). En effet, le Programme d'amélioration des établissements informels en Afrique du Sud, utilise un langage assez provocateur pour décrire les établissements informels, et identifie ces zones en leur assignant les caractéristiques suivants :

- Illégalité et informalité ;
- Quartiers inappropriés ;
- Investissement limité dans les secteurs public et privé ;
- Pauvreté et vulnérabilité ; et,
- Stress social (ministère des Établissements Humains, 2009 :16).

Les experts ont noté que le discours de l'illégalité qui entoure les établissements informels, a été utilisé non seulement pour justifier un niveau de vie inférieur, mais a encore renforcé la marginalisation des résidents par rapport aux espaces formels et leur isolement des services de base (Meth, 2016).

En conséquence, les établissements informels sont mal desservis de nombreuses façons, non seulement en ce qui concerne les mesures de sécurité élémentaires, mais aussi en ce qui concerne les infrastructures de base, qui font partie d'un maintien de l'ordre efficace et sont nécessaires pour créer des conditions de vie humaines. Ces zones sont souvent caractérisées par de longues rangées de cabanes les unes à côté des autres ou les unes sur les autres, sans numéros visibles ou autres signalement, ou voie d'accès visible. Souvent, il n'y a ni routes, ni maisons, ni noms des rues, ni eau courante, ni électricité, ni toilettes, ni caméras de vidéosurveillance, ni éclairage public (SERI, 2018). En outre, les établissements informels ont une densité de population élevée, qui menace la santé et la sécurité des résidents, notamment en cas d'incendies et d'inondations et qui, partant, impose des difficultés considérables pour répondre aux urgences déclarées dans ces zones. Par ailleurs, les risques sécuritaires sont encore compliqués par des protestations contre le manque de prestations de services, qui interviennent plus souvent dans les établissements informels que dans les zones dotées d'infrastructures formelles (SAPS, 2017).

Outre le fait de vivre dans un état de pénurie permanent, les résidents des établissements informels sont plus vulnérables à la violence que les gens qui résident dans des quartiers plus formels, non seulement à cause de l'hyper-perméabilité de leurs maisons (qui sont généralement fabriquées de matériaux comme la ferraille, les débris de bois, le carton, la boue et le plastique, et ne sont

pas construites sur des fondements solides [Meth, 2016]), mais aussi parce que les caractéristiques physiques de ces espaces créent un environnement propice à la violence. Certains prétendent que l'emplacement des établissements informels sur des terrains vagues ou non développés, peut créer des zones à risque pour les agressions sexuelles ou physiques ou les meurtres, notamment pendant la nuit, lorsque les gens essaient de se rendre dans les toilettes publiques ou de chercher de l'eau à une borne fontaine (SERI, 2018). Les preuves semblent indiquer que ces allégations sont vraies, dans la mesure où si le taux d'homicide volontaire des blancs en Afrique du Sud est relativement élevé (32,2 meurtres pour 100 000 personnes), le taux d'homicide volontaire dans les établissements informels est beaucoup plus élevé, allant de 150 à 200 meurtres pour 100 000 personnes (SERI, 2018, citant O'Regan & Pikoli, 2014).

Par conséquent, le maintien de l'ordre dans les établissements informels est beaucoup plus difficile que dans les zones qui disposent de services de base et d'une infrastructure formelle. Les membres de la police sud-africaine (SAPS) ont soutenu que la mise en œuvre d'une police visible (patrouilles des rues, et le fait de se familiariser avec le lieu tout autant qu'avec les membres de la communauté) est pratiquement impossible à cause des chemins très étroits et de la surpopulation qui exposent les policiers à toutes sortes de risques sécuritaires (SAPS, 2017).[7] La police fait valoir en outre, que si les efforts qu'elle déploie pour la prévention de la criminalité et de la violence doivent réussir, les policiers doivent jouir de la visibilité policière, avoir la possibilité d'effectuer des patrouilles, d'ériger des barrages routiers et de mener des raids dans ces zones, ce qui est presque impossible à réaliser dans des endroits où l'accessibilité est très limitée. En conséquence, certains leaders de la communauté pensent que l'incapacité de la police à réagir au crime et à la violence a permis au membres des gangs d'utiliser les espaces informels comme leur « terrain de jeu » personnel où ils peuvent se livrer à des activités criminelles sans crainte de représailles de la police (SAPS, 2017). Leurs perspectives sont valides, et ont contraint bon nombre des membres de la communauté, qui se sentent particulièrement vulnérables, à se faire justice eux-mêmes en commettant des actes d'auto-défense populaire contre ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis des crimes et autres actes de violence (SERI, 2018).

Malgré le fait que les difficultés du maintien de l'ordre dans les établissements informels soient notoires et ont fait l'objet de débats nationaux depuis 2013, le commissaire provincial du Cap occidental n'a pas encore élaboré les lignes directrices du maintien de l'ordre dans ces zones, conformément aux recommandations formulées par la KCOI (Peterson, 2018).

7 En réponse aux difficultés associées au maintien de l'ordre dans les établissements informels, l'ancien commissaire de la police nationale, Riah Phiyega, a réitéré que les infrastructures formelles sont les « conditions préalables » d'un maintien de l'ordre efficace. S'il est vrai que la présence de ces infrastructures rend le maintien de l'ordre plus facile, leur absence ne change en rien l'obligation constitutionnelle de la police de protéger les citoyens d'Afrique du Sud.

## Rupture de la relation entre la police et la communauté

Une conséquence grave de l'inefficacité du maintien de l'ordre dans les établissements informels, c'est qu'elle peut produire ou aggraver la rupture de la relation entre la police et la communauté, dans la mesure où les membres de la communauté ont le sentiment d'avoir été abandonnés par la police, et les fonctionnaires de police reconnaissent qu'il en est ainsi. C'était le cas dans une circonscription de police où un ancien commissaire de police a déclaré durant les audiences de la KCOI que les établissements informels étaient souvent des zones « négligées » parce qu'il était presque impossible d'y effectuer des patrouilles vu le manque de personnel policier (KCOI, 2014 : 232).

Les limitations de la capacité de la police, ont amené les résidents de Khayelitsha à se méfier de la police à cause de leur manque de réactivité et au fait qu'ils ne procèdent pas à des enquêtes en bonne et due forme, ainsi qu'une conviction croissante que certains policiers étaient corrompus et impliqués dans des activités et des organisations criminelles (KCOI, 2014). La KCOI a confirmé que bon nombre de résidents de la communauté partageaient ces perceptions. Qu'elles soient vraies ou fausses, elles ont néanmoins ajouté une couche de complexité supplémentaire aux problèmes sécuritaires des établissements informels et ont contribué au nombre croissant d'attaques perpétrées par des groupes d'auto-défense populaire, qui deviennent un problème de plus en plus grave. Les experts ont noté que les actes de violence commis par des groupes d'auto-défense sont souvent le fait de résidents qui sont très méfiants vis-à-vis de la police et ont une perception de la police comme incapable de gérer le crime, notamment lorsque la communauté dans son ensemble estime qu'aucun système de justice véritable n'est à sa portée (voir par exemple, Baker, 2002). Par conséquent, afin de rétablir les relations au sein de la communauté, la police doit comprendre que la violence – notamment les formes spécifiques de violence communautaire (autrement dit, la violence qui n'est pas liée aux gangs) – est souvent fonction de la frustration à cause des conditions de vie mauvaises et des griefs concernant le manque de sécurité (Meth, 2016).

Outre l'augmentation de la violence des groupes d'auto-défense populaire, la rupture des relations entre la police et la communauté crée des limitations supplémentaires à la capacité de la police à répondre aux crimes et à mener des enquêtes convenables, qui sont dues au fait que beaucoup de résidents ne veulent pas coopérer avec elle (KCOI, 2014). Certains résidents ont allégué qu'ils ne voulaient pas être associés à la police parce qu'elle n'avait pas fourni un soutien adéquat aux témoins ni une protection suffisante aux informateurs.

> « La police n'a pas réussi à protéger les témoins. Les gens ont peur d'être intimidés. Les inspecteurs disent que les témoins ne veulent pas se présenter. Quand on leur demande, "qui a tué qui ?", les gens pensent à leurs familles. "Si on me tue [pour avoir parlé à la police], qui va s'occuper de ma famille ?" C'est la raison pour laquelle la police doit penser autrement lorsqu'elle exerce

> ses activités dans différentes zones. Si vous savez que les gens ont peur de parler aux inspecteurs, pourquoi est-ce que vous leur rendez visite dans votre voiture de police à leur domicile ? Ne peuvent-ils pas s'arranger pour les rencontrer ailleurs ? Des petites choses comme ça. Les gens vous voient en train de parler avec des inspecteurs, ils pensent que vous êtes un témoin et ils essayeront de vous faire taire. » (Faull, 2016 : 50).

Par conséquent, lorsque les policiers entrent dans les zones informelles pour mener des enquêtes et des entretiens avec les témoins, les gens sont souvent réticents à partager les informations ou à fournir leur aide aux policiers, comme le fait de leur offrir une protection ou de protéger leurs véhicules lorsqu'ils se déplacent à pied pour examiner les lieux du crime.[8] Le sentiment de résistance collective de la part des membres de la communauté a infligé une série de frustrations supplémentaires aux inspecteurs, bien que beaucoup d'entre eux n'aient pas compris combien les résidents souffrent ou les raisons pour lesquelles les membres de la communauté ne veulent pas coopérer avec la police.

À la lumière de ce qui précède, les recommandations qui émanent de la KCOI (2014) ont souligné l'importance des relations entre la communauté et la police à Khayelitsha et ont exhorté la police à prendre une série de mesures pour rectifier ces relations. La KCOI a demandé à la police de :

- faire circuler des « fiches d'évaluation par les communautés » aux résidents de chaque circonscription de police, afin de développer une meilleure compréhension des perceptions de la communauté à l'égard de la police (KCOI, 2014 : 327) ;
- rechercher les raisons de l'échec des forums de police de proximité ;
- publier les statistiques criminelles des commissariats ;
- introduire un système de médiation communautaire pour résoudre les différends ; et,
- recruter les réservistes de la police à Khayelitsha pour permettre une meilleure compréhension de la communauté et de ses membres (KCOI, 2014 : 451-452).

Le rapport de la KCOI soutient que l'amélioration des relations entre la police et la communauté permettraient aux efforts pour réduire le crime et la violence à Khayelitsha de mieux réussir. En se basant sur la littérature internationale sur la police de proximité et le témoignage des experts, le rapport a prétendu que des relations plus étroites avec les résidents de Khayelitsha faciliteraient le maintien de l'ordre par la police sud-africaine dans les établissements informels parce que les gens seraient plus enclins à coopérer s'ils pensaient que leur sécurité était mise en priorité (KCOI, 2014). Par ailleurs, en rétablissant ces relations, les membres de la communauté et la police pourraient travailler en partenariat, et empêcher le crime et la violence de prospérer dans leurs zones à cause du renforcement de la cohésion sociale.

8 Entretien, 15 novembre 2018.

## Explorer les meilleures pratiques de la police de proximité

Lorsqu'il s'agit de jauger les niveaux de sécurité dans une communauté donnée, l'importance des relations entre les résidents et la police ne peut pas être surestimée. Ceci est particulièrement vrai en Afrique du Sud, où la police sous le régime de l'apartheid était indispensable pour maintenir le système gouvernemental de contrôle, et était utilisée pour cibler, détenir et exécuter les opposants politiques ou toute personne soupçonnée de remettre en cause la légitimité de l'État, dont la vaste majorité vivait dans les townships noirs et métissés (Van der Spuy & Rauch, 2006). À cette époque, les relations entre la police et les communautés étaient très tendues, et c'est l'une des raisons pour lesquelles, la transformation de la police est devenue prioritaire dans la transition du pays vers la démocratie.

Le cadre de ces efforts de réforme était fondé sur les principes du maintien de l'ordre démocratique et s'articulait autour de 5 domaines stratégiques, dont l'un était l'amélioration des relations entre la police et les communautés. Par conséquent, les efforts de réforme initiaux mettaient l'accent sur la transformation des forces de police en « service » de police, en vue de démilitariser la police et d'en faire un organe d'État axé sur le service qui met en priorité les besoins des citoyens plutôt que les intérêts de l'État (Stone & Ward, 2000 ; voir aussi Rauch, 2000). Ces efforts de démilitarisation ont porté sur la garantie du contrôle civil sur la police, et la transition vers un style de maintien de l'ordre plus axé sur la communauté au titre duquel les policiers et l'institution elle-même seraient directement responsables devant le peuple sud-africain. En outre, en tant que service de police démocratique nouvellement établi, les fonctionnaires de police devaient représenter la communauté qu'ils desservent, s'engager à protéger et à soutenir les principes démocratiques et les droits de l'homme, et rendre compte indépendamment à toutes les branches du gouvernement et à la société civile (Newham, 2005).

Malgré l'obligation légale d'établir une force de police démocratique, et l'existence de diverses politiques visant à institutionnaliser les approches au maintien de l'ordre axées sur la communauté, la complexité du contexte sud-africain rend difficile l'intégration de ces principes dans la pratique. Par conséquent, la section suivante examine les éléments fondamentaux de la police de proximité dans la littérature internationale et nationale, afin de pouvoir identifier ceux qui correspondent aux expériences pratiques des fonctionnaires de police en Afrique du Sud.

### Pratiques prometteuses de renforcement des relations entre la police et la communauté

Depuis pas mal de temps déjà, l'intérêt des partenariats solides entre la communauté et la police, est un thème central des discussions nationales, régionales et internationales concernant la sécurité et la prévention de la criminalité et de la violence ; les spécialistes et les praticiens du maintien de l'ordre se sont débattus avec les mesures pratiques à mettre en œuvre pour forger de telles relations. Ces discussions ont mis en lumière le fait que le rôle de la police ne consiste pas seulement

à « combattre la criminalité », et que la police de proximité doit être fondée sur des stratégies de coopération qui font participer un large éventail de parties prenantes.

Reconnaissant la nécessité d'établir un consensus sur la signification du terme « police de proximité » en 2008, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a commandé un rapport intitulé *Bonnes pratiques pour forger des partenariats entre la police et les citoyens*, dont le but était d'intégrer les principes et les caractéristiques des partenariats efficaces de police communautaire à un cadre qui pourrait être utilisé pour mettre en œuvre la police de proximité dans divers contextes spécifiques aux pays (OSCE, 2008).[9] Le rapport a aussi fourni une définition élargie de la police de proximité, comme suit :

> « Une philosophie et une stratégie organisationnelle qui encouragent un effort collaboratif axé sur le partenariat entre la police et la communauté pour identifier, prévenir et résoudre de façon plus effective et efficace les problèmes du crime, de la peur du crime, du désordre physique et social et de la détérioration du milieu environnant, en vue d'améliorer la qualité de vie pour tout le monde. » (OSCE, 2008 : 5)

Toutefois, avant que les collectivités ne s'engagent à aider la police pour répondre et contrôler la violence, elles doivent d'abord faire confiance à la police, et à cette fin, les policiers peuvent utiliser diverses tactiques qui les aident à s'intégrer davantage dans les communautés.

Par conséquent le rapport de l'OSCE (2008 : 13) propose que les membres de la police :

- soient visibles et accessibles au public ;
- connaissent et soient connus du public ;
- répondent aux besoins des collectivités ;
- écoutent les préoccupations des collectivités ;
- collaborent avec et mobilisent les communautés ; et,
- rendent compte de leurs activités et des résultats de ces activités.

En outre le rapport de l'OSCE (2008 : 13) identifie également des stratégies clés pour l'application pratique de ces principes, notamment :

- création de zones géographiques auxquelles des fonctionnaires de police sont affectés en permanence ;
- introduction d'un maintien de l'ordre visible avec des agents de police et des locaux de police accessibles ;
- restructuration des activités de patrouille pour se concentrer sur la prestation de services non urgents ;

9 Ce rapport s'appuie sur les contributions collectives de spécialistes éminents du maintien de l'ordre, des institutions de défense des droits de l'homme et des organisations indépendantes de recherche, et sur les résultats d'un examen approfondi de la littérature académique, les documents relatifs aux opérations de terrain, et les rapports pertinents d'organisations internationales impliquées dans la police de proximité.

- participation des communautés aux efforts déployés pour réduire le crime et la violence ;
- introduction d'une approche proactive de résolution des problèmes au travers des relations avec les leaders des collectivités ;
- participation de tous les organismes gouvernementaux et les services ; et,
- implication de toutes les branches de la police.

Le rapport de l'OSCE (2008 : 65) conclut en identifiant trois principes de base qu'il faut respecter pour assurer la légitimité de tout partenariat entre la police et la communauté : (1) la transparence de l'organisation policière envers la communauté (y compris les groupes minoritaires et vulnérables), l'accessibilité et la sensibilité à leurs besoins et revendications ; (2) la volonté ferme d'agir en vue de la prévention de la criminalité et de la violence, et la résolution proactive des problèmes pour répondre aux risques sous-jacents et développer des solutions durables ; et (3) la facilitation de la participation active des divers secteurs de la communauté et autres organismes gouvernementaux dans leurs efforts de prévention de la criminalité et de la violence pour s'assurer que leurs besoins et leurs opinions soient aussi pris en compte.

Les principes de la police de proximité sont intégrés dans le cadre de gouvernance pour la sécurité en Afrique du Sud, notamment au travers du Plan national de développement, du livre blanc de 2016 sur la sûreté et la sécurité et du livre blanc de 2016 sur la police, dont chacun souligne l'importance des relations entre la police et la communauté pour construire des communautés plus sûres. Si le cadre stratégique du maintien de l'ordre articule très clairement les valeurs et les aspirations qu'il entend appliquer au travers de la police de proximité, sa tentative d'expliquer comment forger ces relations est beaucoup moins claire. La section suivante du chapitre examine les mesures spécifiques menées dans la circonscription en vue de combler l'écart entre les politiques et la pratique.

## Enseignements tirés de Khayelitsha

Bien que la KCOI n'ait pas immédiatement changé le leadership, les structures de commandement à Khayelitsha ont compris qu'il fallait faire quelque chose et qu'elles ne pouvaient pas attendre que les recommandations relatives aux infrastructures et à un commissariat de police et des agents supplémentaires, soient mises en œuvre. En plein milieu d'un débat hautement politisé, la police sud-africaine a mis l'accent sur ce qui importait vraiment pour réaliser un maintien de l'ordre meilleur dans la circonscription de police – à savoir, les relations avec la communauté. Leur objectif était donc de ne pas entretenir des relations avec les membres de la communauté en tant qu'agitateurs ou ennemis, mais plutôt comme des alliés dans la lutte contre le crime violent et la construction de communautés plus sûres, et comme personnes ressources qui pouvaient répondre au manque de personnel policier dans les structures de maintien de l'ordre. Un sujet d'inquiétude spécifique était les massacres par des groupes d'auto-défense populaire, et il a été reconnu que si ces massacres pouvaient diminuer au travers de relations de

confiance avec la police, le taux d'homicide volontaire pourrait aussi baisser. À cet effet, des projets spécifiques ont été menés pour mieux comprendre les gens qui vivaient dans la circonscription et pour développer des relations avec eux. Des fonctionnaires se sont rendus auprès des leaders de la communauté pour les rencontrer et ont discuté avec eux au sujet des difficultés du maintien de l'ordre dans ces zones et du manque de sécurité dont souffraient les résidents et les fonctionnaires de police, lorsque ces derniers devaient répondre aux appels.

Par conséquent, le leadership de la police s'est efforcé de développer des relations avec les parents et les organes directeurs des écoles, et ont interagi directement avec les propriétaires des *shebeens* pour les aider à comprendre la nature du crime et de la violence, la corrélation entre la consommation d'alcool et la violence, et combien cela nuisait au commerce. Les fonctionnaires de police étaient soumis à l'obligation de rendre des comptes et étaient soutenus et encadrés par des personnes jouant un rôle administratif. Un agent de police a déclaré,

> « Ici, nous sommes une famille. Si vous arrivez une heure en retard au travail, il y aura cinq messages sur votre téléphone pour vous demander où vous êtes. Nous prenons soin les uns des autres et nous avons à cœur le travail que nous faisons, et la communauté l'a bien compris. »

Un autre policier a noté,

> « La communauté a reconnu que nous souffrons d'une grave pénurie de personnel tout en ayant l'une des zones les plus difficiles à couvrir, et que nous n'utilisons pas cette situation comme une excuse, mais plutôt comme un moyen pour que la communauté puisse voir la situation de notre point de vue et pour leur demander de l'aide. »

C'était une réaction directe aux recommandations formulées par la KCOI sans attendre que les procédures bureaucratiques cessent leur politicaillerie.

Ces types de réactions proactives sont souvent mentionnés en théorie, mais ne sont guère pratiqués sur le terrain au travers des mesures de maintien de l'ordre pour l'application de la loi. Les efforts susmentionnés ont cependant commencé à porter leurs fruits, dans un commissariat à Khayelitsha dont le taux d'homicide volontaire était le plus élevé, et où ce taux a baissé. En effet, à l'exception de ce commissariat, les taux d'homicide volontaire enregistrés parmi les dix premiers postes de police, ont augmenté. Le commissaire de police explique que le fait de forger des relations plus étroites avec la communauté était le facteur clé qui avait fait baisser le taux d'homicide volontaire. La circonscription a également enregistré une diminution dans toutes les catégories de crimes de contact – les crimes violents commis contre les personnes – qui sont en hausse rapide en Afrique du Sud. Selon les statistiques criminelles les plus récentes, la circonscription de Khayelitsha et certains commissariats de police ont connu les baisses suivantes :

- De 174 à 142 (meurtres) ;
- De 204 à 192 (infractions d'ordre sexuel) ;
- De 83 à 82 (tentatives de meurtre) ;
- De 547 à 455 (voies de fait avec intention d'infliger des blessures graves) ;
- De 811 à 801 (voies de fait simples) ; et,
- De 902 à 709 (vols qualifiés avec circonstances aggravantes).

## Mesures pratiques pour un changement en profondeur

Lors d'échanges avec les directeurs de la police municipale de la circonscription, il est apparu que les projets et les efforts suivants sont déterminants pour la réduction du crime grâce à l'établissement de bonnes relations entre la police et la communauté. Les efforts ont surtout porté sur l'établissement de partenariats avec les parties prenantes clés et une communication plus ouverte avec les habitants de la communauté afin de mieux comprendre leurs besoins et leurs frustrations. À cette fin, il est essentiel de développer une compréhension mutuelle, de reconnaître un objectif commun qui est de créer une communauté plus sûre, et de déterminer comment rendre la coopération plus efficace. Ces efforts portent non seulement sur les aspects traditionnels du maintien de l'ordre, comme la répression de la criminalité, mais également sur des aspects que la police sud-africaine n'a pas toujours considérés comme fondamentaux.. Ce sont notamment :

- Les parents et les écoles. La police cherche à protéger les jeunes lorsqu'ils effectuent des allers-retours à l'école, mais aussi à présenter des événements éducatifs dans les écoles et de coopérer avec les parents. Les parents et la police travaillent ensemble pour empêcher les jeunes de commettre des crimes, et trouver, au-delà du paradigme habituel de la justice punitive, des mécanismes de soutien pour les jeunes ayant commis des crimes.
- Les entrepreneurs (formels et informels). La police doit gérer la criminalité des affaires, et les crimes perpétrés contre les entreprises, dans la mesure où les entreprises locales constituent une source indispensable d'emplois pour les habitants de la communauté. Elle s'emploie également à assurer des pratiques équitables et compétitives pour les entreprises par le biais de la répression des *shebeens* (débits de boisson) illégaux, la collaboration avec les entreprises légitimes en vue d'identifier celles qui sont illégales, et la fourniture de renseignements relatifs aux pratiques commerciales illégales aux autorités gouvernementales concernées.
- Les leaders communautaires. Habiliter les leaders communautaires à jouer un rôle dans la prévention de la criminalité en leur fournissant des canaux de communication directs, en protégeant les policiers ayant répondu à un appel dans certaines zones, et en utilisant les leaders communautaires comme porte-paroles au travers desquels, les fonctionnaires de police peuvent communiquer leurs plans de sécurité, et recueillir des informations dans les collectivités sans intervention extérieure ni perturbation.

En interne, la police a aussi mis l'accent sur la prestation de services à la communauté ; à cette fin elle doit mettre en priorité la lutte contre la criminalité violente et expliquer pourquoi les enquêtes concernant certains types de crimes sont parfois retardées. À ces fins, il faut insister de nouveau sur l'importance de la discipline, et de la connaissance des procédures judiciaires par les fonctionnaires de police, notamment :

- renforcer l'obligation redditionnelle de chaque policier, en réduisant le taux d'absentéisme, en assurant la discipline de la police et en favorisant la communication ouverte avec la communauté ;
- renforcer la cohésion sociale entre les membres du personnel du commissariat de police, et souligner l'importance de créer un environnement quasi-familial et empreint d'empathie, ce qui est particulièrement important en vue de la nature dangereuse du maintien de l'ordre en Afrique du Sud ;
- mettre en œuvre des programmes de formation continue et de mentorat sur la police guidée par le renseignement, et en matière de développement et de mentorat des nouvelles recrues policières.

Quant aux efforts de maintien de l'ordre, l'accent a surtout porté sur les modèles et pratiques de la police guidée par le renseignement en vue de développer des dossiers judiciaires suffisamment clairs et solides pour résister à l'examen devant un tribunal. Cette démarche contraste avec le faible taux de condamnations intervenues avant la tenue de la KCOI. D'autres mesures prises incluent l'augmentation du nombre d'interventions policières pendant le week-end (période où la majorité des crimes sont commis), des campagnes de sensibilisation concernant le viol et les infractions à caractère sexuel, et le fait de prendre du temps pour comprendre la communauté, notamment les personnes qui y vivent et leurs valeurs relativement aux crimes et à leur répression. La finalité de ces efforts et d'habiliter les communautés à faciliter la sûreté et la sécurité, et à prévenir la violence en utilisant les relations comme ressource puissante qui attèlent les connaissances des individus et les pouvoirs de la police pour réagir de façon effective, efficace et empreinte de compassion aux besoins de ceux qui vivent dans certaines zones les plus pauvres du pays.

## Conclusion

S'il est vrai que Khayelitsha demeure une zone urbaine périphérique, tourmentée par les complexités des établissements informels et les taux élevés de criminalité et de violence, l'exemple du commissariat de police étudié dans ce chapitre montre que des environnements contestés peuvent néanmoins servir de sites d'innovation pour les meilleures pratiques policières. Sous le leadership de la police sud-africaine dans cette zone, les policiers ont été encouragés à forger des partenariats solides avec les structures communautaires, à mettre en priorité la prestation de services de qualité plutôt que l'atteinte d'objectifs de performance, et à renforcer leurs compétences en matière de police guidée par le renseignement

en prenant le temps de comprendre les nuances du crime et de la violence dans les communautés ainsi que les domaines d'intervention prioritaires. De ce fait, les relations avec la communauté ont été améliorées au travers des nouveaux partenariats établis entre les communautés et la police, fondés sur un sentiment mutuel de confiance et de soutien, ainsi qu'une meilleure compréhension et évaluation des difficultés rencontrées par les services de police dans le maintien de l'ordre des zones informelles. Par conséquent, le taux de criminalité violente dans la circonscription de police a considérablement baissé, comblant l'écart entre les théories de la police de proximité et les exemples concrets de meilleures pratiques, et démontrant que, même dans un contexte de contraintes extrêmes en ressources et en capacités, le changement est possible s'il est guidé par un leadership approprié.

## Bibliographie


Baker B (2002) Living with non-state policing in South Africa : The issues and dilemmas. *The Journal of Modern African Studies* 40(1) : 29-53. DOI http ://dx.doi.org/10.1017/S0022278X01003809

BusinessTech (2015) The worst crime hot spots in South Africa. *BusinessTech*, 15 Juillet. Disponible à l'adresse suivante : https ://businesstech.co.za/news/general/93294/the-worst-crime-hot-spots-in-south-africa/ [consulté le 24 novembre 2018]

Crime Stats SA (2014) Crime statistics for Harare policing precinct for 2014. Data generated from www.crimestatssa.com/precinct.php?id=1082 [consulté le 24 novembre 2018]

Crime Stats SA (2018) Crime statistics for Harare policing precinct for 2018. Data generated from www.crimestatssa.com/precinct.php?id=1082 [consulté le 24 novembre 2018]

Daily Maverick (2018) GroundUp : Here's how unfairly police resources are distributed. *Daily Maverick*, 17 January. Disponible à l'adresse suivante : www.dailymaverick.co.za/article/2018-01-17- groundup-heres-how-unfairly-police-are-distributed/ [consulté le 22 novembre 2018]

Department of Human Settlements (2009) *The National Housing Code : Upgrading informal settlements*. Pretoria : Department of Human Settlements. Disponible à l'adresse suivante : www.dhs.gov.za/ sites/default/files/documents/national_housing_2009/4_Incremental_Interventions/5%20 Volume%204%20Upgrading%20Infromal%20Settlement.pdf [consulté le 22 novembre 2018]

Faull A (2016) On the record : Interview with Phumeza Mlungwana, Social Justice Coalition. *South Africa Crime Quarterly* 56 : 47-51. Disponible à l'adresse suivante : https ://journals.assaf.org.za/sacq/ article/view/1289 [consulté le 28 novembre 2018]

KCOI (Khayelitsha Commission of Inquiry) (2014) *Towards a Safer Khayelitsha : Report of the commission of inquiry into allegations of police inefficiency and a breakdown in relations between SAPS and the community of Khayelitsha*. Cape Town : KCOI. Disponible à l'adresse suivante : www.khayelitshacommission.org.za/images/towards_khaye_docs/Khayelitsha_Commission_Report_WEB_FULL_TEXT_C.pdf [consulté le 12 novembre 2018]

Legal Resource Centre (2014) *Complainant Organisations' Heads of Argument : Commission of inquiry into allegations of police inefficiencyin Khayelitsha andabreakdown in relationsbetween the community and police in Khayelitsha.* Cape Town : Legal Resource Centre. Disponible à l'adresse suivante : www. khayelitshacommission.org.za/2013-11-10-19-36-33/closing-legal-argument/closing- legal-argument.html [consulté le 12 novembre 2018]

Meth P (2016) Informal housing, gender, crime and violence : The role of design in urban South Africa. *The British Journal of Criminology* 57(2) : 402-421. DOI https ://doi.org/10.1093/bjc/azv125 [consulté le 24 novembre 2018]

Newham G (2005) Strengthening democratic policing in South Africa through internal systems for officer control. *South African Review of Sociology* 36(2) : 160-177. Disponible à l'adresse suivante : www.csvr.org.za/docs/policing/strengthening.pdf [consulté le 23 novembre 2018]

Ntongana T (2018) Areas with most murders in country will wait until 2023 for another police station. *GroundUp*, 16 May. Disponible à l'adresse suivante : www.groundup.org.za/article/area-most-murders- country-must-wait-until-2023-another-police-station/ [consulté le 22 novembre 2018]

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001) *Glossaire des termes statistiques : Définition de « implantation sauvage »*. Disponible à l'adresse suivante : https ://stats.oecd.org/glossary/detail. asp?ID=1351 [consulté le 23 novembre 2018]

OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) (2008) *Good Practices in Building Police-Public Partnerships*. Vienne : Secrétariat de l'OSCE

Palm K (2018) Harare Police Station in Khayelitsha sees drop in contact crimes. *Eyewitness News*, Août. Disponible à l'adresse suivante : https ://ewn.co.za/2018/09/14/harare-police-station-in-khayelitsha-sees- drop-in-contact-crimes [consulté le 18 novembre 2018]

Peterson T (2018) Khayelitsha Commission of Inquiry : Four years later, what has changed? *News 24*, 29 Août. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.news24.com/SouthAfrica/News/khayelitsha-commission- of-inquiry-four-years-later-what-has-changed-20180829 [consulté le 24 novembre 2018]

Rauch J (2000) *Police Reform and South Africa's Transition*. Paper presented at the South African Institute for International Affairs conference in Pretoria. Johannesburg : Centre for the Study of Violence and Reconciliation

SAPS (South African Police Service) (2017) *Influence of Environmental Design and Effective Policing in the South African Context*. Presentation by Major General SC Mfazi, SAPS Research

Colloque, Du 7 au 9 février. Disponible à l'adresse suivante : : https ://www.saps.gov.za/resource_centre/publications/ research_colloquium_maj_gen_mfazi_amended3.pdf [consulté le 23 novembre 2018]

SERI (Socio-Economic Rights Institute of South Africa) (2018) *Informal Settlements and Human Rights in South Africa Submission to the United Nations Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. Johannesburg : SERI. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/SERI.pdf [consulté le 24 novembre 2018]

Stone C & Ward H (2000) Democratic policing : A framework for action. *Policing and Society* 10(1) : 11-45. DOI 10.1080/10439463.2000.9964829

Super G (2015) Violence and democracy in Khayelitsha, governing crime through the 'community'. *Stability : International Journal of Security and Development* 4(1) : Art. 31. DOI http ://doi.org/10.5334/sta.ft

Van der Spuy E & Rauch J (2006) *Recent Experiments in Police Reform in Post-conflict Africa : A review*. Unpublished report submitted to IDASA and the Japan International Cooperation Agency (JICA)

Western Cape Government (2018) Western Cape Cabinet resolution on police under-resourcing. Cape Town : WC Government. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.gov.za/speeches/western-cape- government-police-under-resourcing-16-oct-2018-0000

Chapitre 6

# Polices plurielles et police hybride au Nigéria

*Etannibi Alemika*

Le maintien de l'ordre est une activité essentielle dans toutes les sociétés. Il inclut des activités préventives et réactives pour garantir la sécurité et le bien-être des membres de la société et reproduire les valeurs, rôles et statuts ancrés dans ses cultures, institutions, politique et économie dominantes. L'objectif principal du maintien de l'ordre est de garantir la sécurité des personnes et des biens, et la préservation de la solidarité sociale, par la promotion de la conformité aux valeurs essentielles qui maintiennent l'ordre social existant. Le maintien de l'ordre protège la société de la déviance et la criminalité, qui sont considérées comme des menaces à sa survie, notamment par les groupes dominants.

Le maintien de l'ordre est une pratique universelle, mais il est mené pour des raisons différentes et par divers moyens et acteurs dans les sociétés et au fil du temps. Avant l'émergence des forces de police dans des États et des régimes politiques centralisés, caractérisés par les clivages et les inégalités, le maintien de l'ordre était intégré dans des normes et relations socio-culturelles, économiques et politiques. Cependant, les contradictions et les conflits qui sont endémiques dans les États et les économies modernes, associés à l'hétérogénéité des populations, ont amené les gouvernements à établir les forces de police. Au fil du temps, les forces de police sont devenues un instrument dominant pour l'exercice et la représentation symbolique des pouvoirs coercitifs de l'État, et le moyen prédominant de maintien de l'ordre dans la majorité des pays. Les activités de police axées sur les citoyens sont devenues des activités de contrôle social axées sur l'État.

Le pluralisme policier existe dans toutes les sociétés. Toutefois, la structure, les moyens, la portée et les acteurs du maintien de l'ordre sont différents. Ce chapitre examine le phénomène grandissant du pluralisme policier et du maintien de l'ordre hybride. Il établit une distinction entre la police et les activités de police ; il examine les caractéristiques du pluralisme policier et du maintien de l'ordre hybride en Afrique et au Nigéria ; il étudie le phénomène des groupes d'auto-défense populaire, les structures de maintien de l'ordre étatiques et non étatiques au Nigéria ; il souligne les facteurs moteurs du maintien de l'ordre hybride et examine le rôle joué par le terrorisme pour favoriser le maintien de l'ordre hybride au Nigéria. Il examine en

outre, les problèmes relatifs à la coordination, à la redevabilité, à la supervision et aux droits de l'homme, engendrés par les formes hybrides de maintien de l'ordre dans une société démocratique.

## La police et le maintien de l'ordre

Les termes « police » et « maintien de l'ordre » ne sont pas synonymes. Le mot « police » a deux significations. D'abord, au sens large, il se réfère aux organismes établis par le gouvernement pour assurer l'exécution des lois ; prévenir les crimes et le désordre ; et arrêter, traduire en justice et punir ou corriger les délinquants. En deuxième lieu, il désigne un fonctionnaire employé par des organismes revêtus du pouvoir d'exécuter les lois, de maintenir l'ordre public, d'arrêter et de sanctionner les délinquants. Les forces de police ne sont pas les seules organisations responsables du maintien de l'ordre. Plusieurs entreprises communautaires et commerciales sont aussi impliquées dans le maintien de l'ordre ou fournissent des services de sécurité aux citoyens.

Le terme « maintien de l'ordre » s'entend des mesures et des actions prises par divers institutions et groupes pour réglementer les relations et les pratiques sociales afin d'assurer la sécurité des membres d'une communauté, et la conformité aux normes et aux valeurs de la société. La police, dans sa double signification d'organisation et de fonctionnaire du gouvernement, est l'acteur dominant dans le domaine du maintien de l'ordre. En vertu du fait qu'ils sont des organismes gouvernementaux et des fonctionnaires, ils jouent un rôle dominant dans le maintien de l'ordre.

Le maintien de l'ordre a été défini comme « toute activité organisée, que ce soit par des groupes étatiques ou non-étatiques, qui s'efforce d'assurer le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la paix au travers des éléments de la prévention, de la dissuasion, des enquêtes sur les violations et les peines » (Baker, 2008 : 5). – Il a aussi été décrit comme suit :

> « ... les divers mécanismes ou mesures (intentionnellement) employés par la communauté pour exécuter ses valeurs, normes et règles au travers des dispositifs de protection (prévention situationnelle), de la surveillance, de la détection et de l'arrestation des suspects ... Le maintien de l'ordre comprend, mais transcende, le travail de la police. Les forces de police modernes sont des agents de l'État, constituées en groupes professionnels et chargées de la préservation de l'ordre public et de l'exécution des lois étatiques. » (Alemika, 2009 : 483-484)

Reiner (2000) a également établi une distinction entre la police et le maintien de l'ordre. Il fait valoir que le maintien de l'ordre se retrouve dans toutes les sociétés alors que l'institution de la police est une invention récente. Selon lui :

> « Il est important de distinguer entre la notion de « police » et celle de « maintien de l'ordre. » La « police » s'entend d'une institution

> sociale de type particulier, alors que le « maintien de l'ordre » s'entend d'une série de processus ayant des fonctions sociales spécifiques. La « police » ne se retrouve pas dans toutes les sociétés, et les organisations policières et leur personnel peuvent prendre des formes diverses et changeantes. Le « maintien de l'ordre » est sans doute une nécessité pour tout ordre social, et peut être mené par plusieurs processus et dispositifs institutionnels différents. Une organisation policière spécialisée organisée par l'État en est un exemple. » (2000 : 2-3)

Les diverses descriptions de la police et du maintien de l'ordre indiquent que le maintien de l'ordre en tant que série de fonctions joue un rôle essentiel, alors que l'organisation policière et son personnel exercent des fonctions de maintien de l'ordre ainsi que d'autres groupes et organismes de la société.

## Polices plurielles et police hybride

Le pluralisme policier se rapporte à l'existence d'une pluralité d'institutions, d'organisations et de groupes qui fournissent des services de sécurité et de sûreté dans un pays ou une société. Les services de maintien de l'ordre hybrides impliquent la collaboration, l'intégration et la coordination des prestataires de services pour rendre les services de sécurité et de sûreté.

Les services de maintien de l'ordre hybrides comprennent l'intégration et la coordination verticales et horizontales des organismes et groupes publics, commerciaux et communautaires pour la prestation de services de sécurité et de sûreté. En Afrique, les États ont déployé des efforts intentionnels croissants pour encourager la mobilisation et la coordination des organismes de police publics, commerciaux et communautaires afin de régler les problèmes du crime, des conflits et du désordre aux niveaux national et local. L'émergence des services de police hybrides dans les politiques et la pratique, peut être attribuée à plusieurs facteurs, y compris la popularité du discours sur la police de proximité au cours des quatre dernières décennies, la recherche de l'efficacité dans la prestation de services de sécurité et de sûreté, la complexité croissante des menaces à la stabilité politique, économique et sociale, ainsi que le développement du phénomène de l'insurrection, du terrorisme international et de la criminalité organisée.

Les services de maintien de l'ordre hybrides incluent et renforcent la collaboration entre les structures de maintien de l'ordre étatiques, commerciales, communautaires et non-étatiques. Toutefois, ils impliquent également la fragmentation, la dissimulation et la démystification, et parfois, l'augmentation des fonctions et des pouvoirs de la police, qui peut avoir des effets désirables et indésirables sur la sécurité et les droits des citoyens, selon la forme et l'efficacité de la réglementation, de la coordination et de la supervision pour la gestion du cadre.

## Polices plurielles et police hybride en Afrique

Le maintien de l'ordre est devenu de plus en plus complexe (pluriel et hybride) en réponse aux changements et aux problèmes socio-politiques et économiques dans les pays, et au-delà des frontières nationales. Le maintien de l'ordre inclut maintenant la pluralité et de nombreux acteurs à l'échelon local, national et transnational, ainsi que dans les sphères publiques et privées (Shearing & Stenning, 1983 ; Bayley & Shearing, 2001 ; Johnston & Shearing, 2003) et en Afrique (Baker, 2008 ; Alemika, 2009).

Shearing (1992 : 402) a confirmé que le pluralisme policier n'est pas quelque chose de nouveau. Selon lui, « depuis que le monde social a été constitué au travers d'une prise de conscience politique qui reconnaît une sphère publique et privée, le maintien de l'ordre a eu un visage public et privé ». Cependant, les organisations commerciales s'impliquent toujours plus dans la prestation de services de sécurité dans divers pays (Shearing & Stenning ,1983). Le nombre d'entreprises de sécurité augmente dans de nombreux pays africains, comme le Nigéria, l'Afrique du Sud, le Kenya et l'Ouganda (Berg, 2010). Le nombre de groupes communautaires bénévoles a aussi augmenté dans plusieurs pays africains (Baker, 2006, 2008 ; Alemika, 2009 ; Hills, 2009) à cause des conflits, de la capacité étatique inadéquate et de la demande accrue pour un maintien de l'ordre participatif des quartiers, comme une forme d'activisme civique et d'efficacité.

Historiquement, le pluralisme policier est une caractéristique des sociétés africaines, notamment au Nigéria. Plusieurs acteurs et mécanismes différents sont employés pour prévenir, détecter et enquêter sur la déviance et le crime dans les sociétés pré-coloniales, coloniales et postcoloniales (Tamuno, 1970, 1993 ; Onoge, 1993 ; Baker, 2005, 2006, 2007, 2008, 2013 ; Alemika, 2009 ; Laurency, 2017 ). Jusqu'à récemment, aucune tentative significative n'a été déployée pour développer une architecture coordonnée des services de police à laquelle seraient intégrés divers organismes pour améliorer le contrôle social, la sécurité personnelle et la sécurité publique. Les divers systèmes et acteurs du maintien de l'ordre étaient souvent des solutions alternatives ou conçues pour des formes spécifiques de résolution des conflits, ou pour la prévention, la détection, l'investigation et le jugement de la déviance et du crime. Dans l'Afrique traditionnelle et contemporaine, le maintien de l'ordre était et est mené par le biais des structures familiales et des liens de parenté, les conseils d'anciens communautaires, les associations basées sur l'âge, les guildes de chasseurs, les associations fondées sur le genre, les réseaux d'amitié, les organisations confessionnelles, la divination, les sectes et les fraternités.

Le maintien de l'ordre hybride est en plein essor dans le monde, et notamment en Afrique. Il s'agit de l'intégration des services fournis par les organisations des secteurs publics et privés, et par les prestataires de services de sécurité communautaires bénévoles, comme la surveillance et les groupes de maintien de l'ordre dans les quartiers. Les formes plurielles et hybrides du maintien de l'ordre se sont étendues jusqu'au front militaire où les armées nationales, les armées privées et les milices sont déployées. C'est le cas dans la lutte contre le terrorisme de Boko

Haram au Nigéria, et le recours aux entrepreneurs privés pour rendre des services aux forces américaines déployées en Irak et dans d'autres pays.

Loader (2000 : 342) a observé que la diversité dans l'architecture du maintien de l'ordre est une tendance de plus en plus marquée. Il y a maintenant :

> « [...] des formes de maintien de l'ordre assurées *par le biais* du gouvernement ; des dispositifs policiers transnationaux, des dispositifs policiers intervenant *au-dessus* du gouvernement ; des marchés de services de maintien de l'ordre et de sécurité qui se déploient *au-delà* du gouvernement ; et des activités policières auxquelles se livrent les citoyens *en-dessous* du gouvernement. »

En Afrique du Sud, la police publique et les entreprises de sécurité privées collaborent pour garantir la sécurité des locaux commerciaux et les espaces publics, ce qui est une forme de maintien de l'ordre hybride. L'installation de technologies de surveillance électronique dans les locaux commerciaux a donné à la police et aux entreprises de sécurité privées, la possibilité de collaborer et d'être efficaces dans la gestion des ressources.

## Polices plurielles et police hybride au Nigéria

Le Nigéria est le pays africain le plus peuplé avec une population estimée à plus de 190 millions d'habitants en 2017. C'est un pays multiethnique qui compte plus de 400 ethnies. Sa superficie est de 923 768 km$^2$. Le Nigéria a une police nationale, appelée la Nigéria Police Force (ou Force de police nigériane), qui compte environ 300 000 agents, notamment ceux qui travaillent dans des services d'assistance spécialisés. Le recours aux mécanismes du pluralisme policier est largement répandu au Nigéria. Divers types de conflits sont résolus au travers d'institutions prescrites par la culture et des canaux comme la famille, les liens de parenté et les systèmes de clans, les structures politiques communautaires, les associations basées sur l'âge et sur le genre, les réseaux d'amitié et les groupes et pratiques religieux, y compris les divinations et les prestations de serments.

Les sociétés traditionnelles au Nigéria emploient de multiples organismes et mécanismes pour garantir la sécurité, détecter le crime et juger les conflits (Tamuno, 1993). Selon Tamuno (1970 : 83), les résidents des villages précoloniaux en Afrique « étaient responsables de leurs propres affaires policières ». Le maintien de l'ordre était mené au travers de « certaines limitations indigènes » imposées au comportement anti-social. Parmi ces contraintes on peut citer la crainte des représailles par les personnes blessées, les commérages et l'opinion publique, la loi et les croyances coutumières, des considérations liées à l'estime et d'autres pressions institutionnelles, économiques et morales » (Tamuno, 1970 : 71).

On a observé que les sociétés africaines traditionnelles s'auto-contrôlaient sans l'aide des forces de police organisées.

> « ... Les idéaux culturels, la moralité et les croyances religieuses transmises d'une génération à l'autre, associées aux relations sociales à multiples niveaux entre les membres, minimisaient la déviance sociale et renforçaient la capacité de résolution des conflits en vue de rétablir de bons rapports entre les parties en litige et de faciliter la réinsertion sociale du délinquant. » (Alemika, 2009 : 489-490)

Le maintien de l'ordre dans les sociétés nigériennes traditionnelles, emploie des pratiques rituelles telles que la prestation de serments et la divination, ainsi que des symboles rituels comme le fait d'attacher des objets comme les escargots, les plumes et les cauris à des biens pour avertir ceux qui seraient tentés de les voler. Un anthropologue social africain renommé a souligné les caractéristiques multidimensionnelles du maintien de l'ordre dans les sociétés nigérianes traditionnelles de l'ère pré-coloniale comme suit :

> « C'était des sociétés qui n'avaient pas besoin de protéger leurs maisons à l'aide de portes massives avec des serrures solides, ni de les entourer d'enceintes entourées de hautes murailles pour empêcher un cambrioleur d'y pénétrer. C'était des sociétés qui n'avaient pas besoin d'organiser des groupes d'auto-défense pour surveiller les récoltes. Un petit fagot de bois, suspendu à une barre transversale placé en travers du chemin vers la ferme, suffisait à avertir quiconque que le propriétaire ne saurait tolérer aucune intrusion en son absence. La coquille d'un escargot attaché au tronc d'un arbre fruitier suffisait à dissuader quiconque voudrait cueillir les fruits sans autorisation. Mais si quelqu'un avait un besoin pressant, il pourrait cueillir un ou deux fruits sans danger rituel, à condition de le signaler au propriétaire quelque temps après. » (Onoge, 1993 : 168)

Dans les sociétés africaines traditionnelles, les peines infligées pour la déviance et la criminalité étaient la restitution, l'ostracisme, l'humiliation et le bannissement. La conformité était encouragée au travers de valeurs, de normes, de coutumes et d'actions qui démontraient la « sympathie, la sociabilité et un sentiment de justice en tant qu'idéaux sociaux » (Tamuno, 1970 : 71) – La finalité du maintien de l'ordre était de prévenir les crimes et de détecter rapidement, punir et rétablir les délinquants. Ces diverses pratiques persistent à des degrés différents dans les sociétés nigérianes urbaines et rurales (Fourchard, 2008 ; Alemika, 2009).

Le pluralisme policier ne se cantonne pas aux sociétés traditionnelles et précoloniales au Nigéria. Au contraire, le pluralisme des acteurs et des mécanismes de maintien de l'ordre augmente, avec la persistance des formes anciennes et l'émergence de nouvelles formes associées aux systèmes politiques et économiques modernes. Dans une enquête nationale sur la victimisation criminelle au Nigéria en 2007, on a demandé aux répondants quels mécanismes étaient adoptés pour la résolution des différends en 2006.

Leurs réponses illustrent la pluralité des mécanismes de résolution des conflits étatiques et non-étatiques employés par les répondants. Les mécanismes de résolution des conflits qu'ils utilisaient, étaient :

> « .. Membres de la famille et amis (47,8 %) ; police (19,6 %) ; leaders traditionnels (11,9 %) ; tribunaux (5 %) ; leaders religieux (4,8 %) ; leaders politiques (2,9 %) ; associations communautaires et leaders de groupes (2 %) ; groupes d'auto-défense (0,5 %) ; organisations non-gouvernementales et communautaires (0,3 %) ; associations professionnelles (0,4 %) ; forces armées (0,1 %) et autres (4,6 %). L'analyse des réponses des personnes interviewées révèle une satisfaction considérable de la population quant au règlement du conflit par les mécanismes respectifs qu'elle employait. » (Alemika & Chukwuma, 2007 : 14)

La répartition sus-mentionnée des divers mécanismes, montre que les citoyens s'appuient davantage sur des mécanismes de résolution des conflits informels et non-étatiques. Toutefois, le type de résolution des conflits utilisé est déterminé par des affinités primordiales, la nature et la gravité des conflits et la distance relationnelle entre les parties en litige (Alemika 2009).

On note une coopération croissante entre les organismes étatiques de maintien de l'ordre, les entreprises de sécurité privées et les agents de sécurité embauchés par des individus pour protéger leurs locaux. Cette collaboration profite à toutes les parties concernées. La police recueille des informations auprès des gardes et des groupes d'auto-défense populaire communautaires, et les prestataires de services de sécurité communautaires peuvent demander l'aide de la police lorsqu'ils sont en difficulté. La collaboration a des effets paradoxaux sur les droits humains. Une coopération croissante entre la police et les prestataires de services de sécurité privés, encourage ces derniers à signaler les suspects à la police. Cependant, cette collaboration entraîne aussi la tolérance des violations des droits de l'homme pratiquées par les groupes d'auto-défense populaire.

## L'auto-défense populaire au Nigéria

La résurgence des groupes d'auto-défense dans de nombreux pays, notamment au Nigéria, a fait l'objet de nombreux ouvrages (Abrahams, 1987 ; Anderson, 2002 ; Baker, 2002 ; Meagher, 2007 ; Higazi, 2008 ; Lar, 2017). Les deux principales explications de ce phénomène sont les suivantes : la première explication, qui est prônée dans la littérature, envisage le nombre croissant de services de police non-étatiques dans les économies moins développées comme la conséquence du fait que l'État ne garantit pas la sécurité des citoyens (Abrahams, 1987 ; Scharf, 2000 ; Shaw, 2000, 2002 ; Sekhonyane, 2002 ; Baker, 2005, 2006, 2007 ; Hills, 2009). Selon cette perspective, le nombre croissant de groupes d'auto-défense populaire au Nigéria est considéré comme le résultat de la faible capacité

de maintien de l'ordre étatique. Cependant, l'association entre la croissance de l'auto-défense populaire et la défaillance de l'État est surestimée et ne tient pas compte de la croissance similaire du nombre d'entreprises de sécurité privées dans les économies développées. La croissance de la sécurité privée est un phénomène qui s'observe dans les économies formelles, alors que dans les pays arborant une forte proportion d'économies et d'habitats informels, on observe la croissance des structures informelles de maintien de l'ordre.

Les données émanant de la *National crime victimisation study* (Enquête sur la victimisation criminelle nationale) de 2012 menée par la Fondation CLEEN au début de 2013, fournit des informations sur le recours aux entreprises de services de sécurité, aux groupes d'auto-défense et aux veilleurs de nuit pour protéger divers locaux dans le pays contre la criminalité. Dans l'enquête nationale faite sur un échantillon représentatif de 11 518 répondants, 58,88 % (6 781) ont déclaré avoir fait appel aux services d'entreprises de sécurité, de groupes d'auto-défense et de veilleurs de nuit pour protéger leurs quartiers de la criminalité. Les 6 781 répondants ont fait appel à des entreprises de sécurité (8,9 %), des groupes de surveillance de quartier (7,4 %), des veilleurs de nuit (11,3 %) et des groupes d'auto-défense (26,7 %). La majorité (59,8 %) des répondants ont rémunéré les prestataires de service, près de la moitié d'entre eux (46,8 %) ont vu ces prestataires non-étatiques de services de sécurité appréhender les suspects et 58,4 % les ont observé en train d'infliger un châtiment corporel aux suspects (Fondation CLEEN, 2013).

Ces réponses suscitent des inquiétudes quant à la protection des droits des citoyens, notamment au regard de la présomption d'innocence et du droit d'être protégé d'un traitement inhumain et dégradant. La demande croissante de services de police traditionnels, comme les groupes d'auto-défense populaire, ne peut être attribuée uniquement à la faiblesse de l'État ou à l'augmentation des taux de criminalité (Alemika, 2009 ; Meagher, 2012). L'augmentation des taux de criminalité a certainement contribué à la demande accrue de formes traditionnelles de maintien de l'ordre, mais n'en était pas l'unique raison. Les formes traditionnelles de sécurité n'ont jamais cessé d'exister, malgré les tentatives menées durant la période coloniale pour supprimer certaines pratiques pré-coloniales en matière de culture et de contrôle social (Alemika, 1993).

La deuxième explication du rôle croissant joué par les entités commerciales et communautaires dans le maintien de l'ordre, attribue cette évolution au changement de la composition de la société et du rôle joué par l'État dans le contexte de conditions dynamiques politiques, sociales et économiques et des structures au sein et entre les communautés, les sociétés et les pays. Dans cette optique, la participation des acteurs non-étatiques au maintien de l'ordre n'est pas un phénomène nouveau. La croissance rapide et les relations changeantes entres les diverses formes de maintien de l'ordre, au lieu d'être le résultat d'un État ayant failli ou d'un État défaillant, reflètent plutôt l'évolution des structures et des mentalités socio-économiques et politiques. Cette explication est convaincante dans la mesure où la croissance rapide des services de maintien de l'ordre

non-étatiques dans les économies développées, se traduit par des services de sécurité commerciaux. En revanche, dans les économies moins développées dotées de structures informelles densément peuplées, cette évolution se traduit par des structures de maintien de l'ordre communautaires volontaires.

Dans les économies développées et en développement, les relations entre les structures de maintien de l'ordre étatiques et non-étatiques sont dynamiques et fluides (Loader & Walker ,2001), et fluctuent souvent entre la coopération et les conflits, selon l'ampleur, les tendances, les types et la gravité des menaces pour l'ordre dominant socio-politique et économique des sociétés. Le Nigéria connaît des relations de cooptation, de coopération et de conflit entre les structures de maintien de l'ordre étatiques et non-étatiques (Meagher, 2007 ; Alemika, 2009 ; Lar, 2017). Les deux explications ne sont pas nécessairement contradictoires. Elles expliquent des réalités dans divers pays à des moments différents. Plus important encore, les deux facteurs identifiés par les explications se complètent souvent pour promouvoir la croissance des services de police non-étatiques.

## Les structures de maintien de l'ordre contemporaines au Nigéria

Les structures de maintien de l'ordre au Nigéria peuvent être classées en deux catégories – les structures étatiques et les structures et mécanismes de maintien de l'ordre informels (entreprises ou entités d'auto-surveillance commerciales et communautaires). Elles sont examinées ci-dessous.

### Structures étatiques

#### Agences fédérales

Le Nigéria est doté de forces armées nationales et de services pénitenciers et de police, outre les douanes, les services d'immigration et les autres organismes réglementaires. Les principales agences fédérales responsables du maintien de l'ordre sont :

- les forces armées (armée, force maritime, armée de l'air). Depuis quelques années, l'armée a été déployée pour mener des missions de sécurité intérieure dans de nombreux États de la fédération afin de combattre l'insurrection ; le terrorisme ; le banditisme ; les attaques contre les infrastructures pétrolières ; les conflits violents entre les groupes ethniques, religieux et politiques ; et la piraterie maritime.
- la force de police nigériane (FPN). La Force de police nigériane (FPN) est la principale organisation sécuritaire interne du pays.
- le service de sûreté de l'État. La Sûreté de l'État est le service de renseignement civil interne du pays.
- le corps de la défense civile de la sécurité du Nigéria. Ce corps a été établi en 2004 et investi de pouvoirs policiers étendus. En outre, il enregistre et règlemente les entreprises de sécurité privées.

- le commission fédérale de la sécurité routière. La commission supervise la sécurité de la circulation routière et assure le respect des lois sur la sécurité routière.
- le service de l'immigration du Nigéria. Ce service exécute les lois nationales sur l'immigration.
- le service des douanes du Nigéria. Ce service assure l'application de la législation nationale portant sur les droits de douane et d'accise, ainsi que les lois et règlements qui régissent l'exportation et la contrebande.
- le service nigérian de détection et de répression des infractions liées à la drogue. Ce service met en œuvre les lois de lutte contre les groupes de trafiquants de drogue, notamment la culture, la transformation, le trafic, la distribution et la possession de drogues illégales.
- la commission indépendante sur les pratiques de corruption. La commission exécute les lois relatives à la prévention et au contrôle de la corruption dans le secteur public.
- la commission nigériane contre les délits économiques et financiers. La commission lutte contre les délits économiques et financiers, notamment la corruption et le blanchiment d'argent.
- l'agence nationale pour l'interdiction de la traite des êtres humains (NAPTIP). L'agence lutte contre la traite des êtres humains.

### Organismes publics infranationaux

Certains États dans le pays ont établi des organismes de maintien de l'ordre, qui sont essentiellement de nature réglementaire, pour améliorer la sécurité et la sûreté publiques. De leur nombre on peut citer :

- les organismes de gestion du trafic routier chargés de l'application de la législation en matière de circulation routière ;
- les organismes chargés de la gestion et de l'assainissement des déchets et de l'application des lois concernant l'hygiène publique et l'assainissement ; et,
- les groupes de vigilance et associations de surveillance des quartiers, dont beaucoup utilisent aussi les services de vigilance établis par le gouvernement pour contribuer à la réduction de la criminalité et du désordre, et travailler avec la police pour appréhender les suspects.

### Administration locale

De nombreuses collectivités territoriales maintiennent des groupes de travail pour l'assainissement de l'environnement et la perception des recettes.

## Les structures et les mécanismes de maintien de l'ordre informel

Il y a plusieurs mécanismes de police de proximité et de maintien de l'ordre. En voici quelques-uns :

- les entreprises de sécurité privées. Leur clientèle est diversifiée, et comprend des ambassades étrangères, des ministères nationaux, des organisations commerciales et des particuliers fortunés.

- les structures de leadership traditionnelles. Les leaders traditionnels et les mécanismes de contrôle social et de maintien de l'ordre dans différentes communautés. Les autorités traditionnelles utilisent des organismes et mécanismes traditionnels de résolution des différends entre les parties ou les groupes d'auto-défense locaux. Les mécanismes traditionnels sont plus accessibles aux pauvres qui sont généralement réticents pour invoquer les processus formels de justice pénale à cause des ressources limitées et de leur méfiance vis à vis de la police et des tribunaux.
- les groupes d'auto-défense. Ces groupes existent et agissent dans les rues et les quartiers. Il y a deux types de groupes d'auto-défense : les groupes bénévoles et les groupes rémunérés. Les groupes bénévoles sont composés de résidents dans les rues ou les quartiers, alors que les groupes rémunérés agissent comme une police informelle et sont payés à l'aide de taxes prélevées sur les résidents au sein du quartier.

Les vagues d'insécurité dans le pays, associées à un personnel et aux ressources inadéquats, stimulent la collaboration entre les organismes de sécurité gouvernementaux (hybridation horizontale) et entre les groupes étatiques et non-étatiques qui fournissent des services de sécurité (hybridation verticale).

## Facteurs qui influencent la police hybride

L'importance de la police hybride augmente à cause de l'évolution économique, politique, technologique et sociale. Dans la sphère économique, la mondialisation a favorisé les opérations économiques transnationales, ainsi que les marchés criminels. La lutte contre la fraude financière et le blanchiment d'argent, requiert l'expertise des comptables judiciaires et autres spécialistes, dont beaucoup ne sont pas des employés de la police publique. La collaboration entre les enquêteurs financiers dans le secteur privé et la police, est essentielle pour des biens faisant l'objet du blanchiment d'argent, et cette approche est souvent adoptée, notamment pour tracer le blanchiment d'argent transnational.

L'évolution technologique relative à l'avancement de la surveillance, et l'acquisition de renseignements au travers de signaux et d'imagerie numériques et électroniques ont également promu la police hybride. Dans de nombreux pays, les agences commerciales de sécurité et les entreprises individuelles installent des gadgets de surveillance gérés par leurs employés sur des propriétés qui sont liées aux centres de contrôle des opérations policières, faisant ainsi de la prestation de services de sécurité une responsabilité partagée. Cette situation profite aux deux parties, dans la mesure où la police n'est pas obligée de déployer des employés dans ces entreprises ou propriétés, et les organisations privées jouissent d'une certaine liberté dans la gestion de la sécurité de leurs biens et locaux.

L'accent mis sur l'efficacité et la rentabilité par les gouvernements dans plusieurs pays, est le résultat des dotations budgétaires limitées destinées à la police.

Il en est résulté une meilleure collaboration entre la police, les industries, les organisations et les collectivités, pour trouver des approches à un maintien de l'ordre efficace. En outre, la popularité du modèle de police de proximité, depuis la fin des années 1980, a également amené une transition du maintien de l'ordre axé sur l'État vers la co-production de la sûreté et de la sécurité par les acteurs au sein du gouvernement, des organisations commerciales et des habitants des collectivités. Dans des pays comme le Kenya et l'Afrique du sud, les organisations commerciales investissent dans les zones commerciales pour les rendre plus sûres. Au Nigéria, les organisations commerciales et les communautés achètent et donnent des véhicules, des bâtiments et autres installations à la police afin d'améliorer l'efficacité du maintien de l'ordre.

Depuis 1999, lorsque l'autorité civile a été rétablie, le Nigéria a connu une insécurité généralisée associée à la criminalité violente (notamment le vol qualifié avec violence, les enlèvements, les assassinats), les conflits violents entre les groupes ethniques et religieux, les rivalités politiques et la compétition électorale, l'insurrection et le terrorisme. Les opérations militaires se poursuivent dans de nombreux États de la fédération pour lutter contre les insurrections, le terrorisme, le banditisme et le sabotage économique (attaques contre les infrastructures pétrolières, vols et détournements de pétrole, vols à main armée en mer et piraterie). Bien que l'élite riche et puissante dans le pays achète la sécurité sous forme de technologies protectrices et défensives, et emploie du personnel de sécurité et de gardiennage, et le personnel de la police publique, beaucoup d'entre eux sont néanmoins victimes de l'enlèvement, du vol qualifié et de l'assassinat. L'insécurité généralisée dans le pays a facilité le consensus sur la nécessité d'avoir une approche multi-dimensionnelle au maintien de l'ordre avec la participation des parties prenantes des divers secteurs de la société. Les efforts fournis pour lutter contre l'insécurité dans le pays, ont ainsi engendré la police hybride.

## Terrorisme et police hybride complexe au Nigéria

Les activités terroristes de Boko Haram, qui ont démarré en 2009 et se poursuivent toujours, ont engendré une forme complexe de maintien de l'ordre hybride au Nigéria. La campagne de terreur a commencé par des attaques sporadiques contre les baraques et les bureaux du personnel de sécurité, notamment la Force de police nigériane (FPN). Vers la fin de 2010, le groupe a étendu ses attaques aux assassinats de politiciens dans l'État de Borno au nord-est du Nigéria. Entre 2012 et 2014, Boko Haram a intensifié ses opérations et s'est rendu maître d'au moins 17 des 27 zones de gouvernement local dans l'État de Borno. Le groupe a également perpétré des attaques dans sept zones de gouvernement local de l'État d'Adamawa et de nombreuses zones de gouvernement local dans l'État de Yobe. Bien que le groupe terroriste ait été considérablement affaibli par les forces nigérianes et ne peut plus contrôler de territoire important au-delà de ses camps, il constitue toujours une menace

grave dans la mesure où il continue à lancer des attaques qui font un grand nombre de victimes parmi le personnel de sécurité et les citoyens non armés.

L'insurrection de Boko Haram a modifié l'architecture, la doctrine et la mentalité de la prestation de services de sécurité dans le pays. Avant l'insurrection, si les citoyens proposaient à la police un moyen plus efficace pour réaliser un objectif d'application de la loi, la police répondait en disant : « Est-ce que vous voulez m'apprendre mon métier ? » Si la suggestion était faite au personnel militaire, la réponse était : « Qu'est-ce que vous un civil, pouvez savoir sur un métier de sécurité ? » Toutefois, cette mentalité a changé, au moins dans l'une des régions ciblées par Boko Haram, où les forces armées et autres agences de sécurité luttent côte à côte avec des groupes d'auto-défense civils, des chasseurs et autres groupes locaux de sécurité non-étatiques. La Force civile mixte (CJTF) est un partenaire clé dans la lutte contre le terrorisme dans le nord-est du Nigéria, et le nom de ce groupe est censé refléter la nomenclature de la Force multinationale mixte qui combat contre Boko Haram.

La CJTF est constituée de jeunes des deux sexes. Ce groupe a vu le jour en réaction aux atrocités commises par Boko Haram et au châtiment collectif infligé aux résidents de la communauté, particulièrement aux jeunes, par les organismes de sécurité, notamment l'armée déployée pour lutter contre les terroristes. Bien que les attaques terroristes aient fait un grand nombre de morts, les forces armées ont arrêté des jeunes, surtout des jeunes hommes en les traitant de terroristes et en leur faisant subir la détention, la torture et les exécutions extrajudiciaires. En réponse, les jeunes ont fondé le groupe d'auto-défense anti-terroriste. Grâce à leur familiarité avec les membres du groupe de Boko Haram et leurs cachettes, bon nombre de résidents de Maiduguri, la capitale de l'État, qui était initialement le haut lieu du terrorisme, estimaient qu'ils étaient plus efficaces que les forces armées. Le groupe a montré aux agences de sécurité que le châtiment collectif infligé aux jeunes dans les communautés était injustifié et abusif.

Le gouvernement et les agences de sécurité ont reconnu l'efficacité des groupes de maintien de l'ordre non-étatiques dans la lutte contre le terrorisme et ont décidé de collaborer avec eux. On peut décrire la relation actuelle entre les forces de sécurité et les groupes non-étatiques dans les trois États de Borno, Yobe et Adamawa, comme la récupération de ces derniers pour la lutte contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme a donné naissance à une architecture hybride de sécurité nécessitant le réseautage parmi les agences de sécurité étatiques et entre les groupes de maintien de l'ordre étatiques et non étatiques. Cette architecture en évolution n'est pas encore dûment articulée et légalisée.

## Défis liés aux Polices plurielles et à la police hybride

Johnston et Shearing (2003) effectuent une analyse rigoureuse des multiples structures nodales émergentes de maintien de l'ordre. Ils proposent, ce qui serait selon eux, la meilleure façon de régir ce type de système de prestation de services. Selon eux, la gouvernance d'un système de sécurité faisant intervenir de nombreux acteurs implique que les autorités étatiques de maintien de l'ordre ne soient pas les surintendants privilégiés des autres groupes de prestation de services de sécurité. Loader (2000), et Loader et Walker (2001), proposent une structure de gouvernance différente. Selon eux, le maintien de l'ordre est un bien public et l'État devrait jouer le rôle principal dans la fourniture et la gouvernance y afférentes.

Les formes plurielles et hybrides de maintien de l'ordre peuvent s'avérer dysfonctionnelles si elles ne sont pas bien réglementées, coordonnées et assujetties à des mécanismes efficaces de responsabilité et de supervision. Dans une étude menée sur la police hybride au Mexique, Laurency (2017 : 5) a observé l'évolution des « systèmes de maintien de l'ordre hybrides, qui sont de plus en plus caractérisés par le déploiement non différencié d'acteurs d'origine différente (militaire, para-militaire, police) pour l'exécution des tâches liées à la sécurité publique ». Ce déploiement par l'État nécessite des « ententes de collaboration entre les diverses forces de l'ordre publiques à l'échelon fédéral, étatique et municipal et entre la police et les acteurs privés non commerciaux, comme les groupes locaux d'autodéfense, et s'appuie en outre sur le déploiement des forces armées pour lutter contre les activités criminelles (Laurency, 2017 : 5) – Selon Laurency, cet arrangement aurait encore aggravé l'insécurité qui sévit au Mexique. Les polices plurielles et hybrides peuvent avoir un impact sur l'éthique et le professionnalisme des entités participantes.

Les différences entre les caractéristiques organisationnelles des prestataires de services de sécurité participants, comme leur mandat, formation, procédure opérationnelle et règles d'engagement ; leur capacité et leurs compétences ; leurs pouvoirs juridiques ; leur légitimité, supervision et responsabilité, constituent quelques-uns des plus grands problèmes liés à la police hybride. L'intégration et la coordination d'agences qui diffèrent dans ces domaines, constituent des défis majeurs, qui, s'ils ne sont pas gérés efficacement, peuvent avoir un impact négatif sur la collaboration durable entre ces entités. En outre, compte tenu des niveaux divers de responsabilité et de supervision des prestataires de services de sécurité étatiques et non étatiques, la police hybride peut avoir des effets positifs ou négatifs qui sont contagieux. Par exemple, les prestataires de services de sécurité non étatiques peuvent se comporter davantage comme des forces de sécurité, et les forces de sécurité peuvent faire l'objet d'une civilianisation et se déprofessionnaliser.

## Conclusion

Le pluralisme policier et les services policiers hybrides sont corrélés, mais se distinguent par leur conception et leurs pratiques. Le pluralisme policier est une condition préalable des services policiers hybrides. Le pluralisme policier implique l'existence de multiples structures de maintien de l'ordre dans la communauté ou le pays, alors que la police hybride consiste en l'intégration et la coordination de diverses structures de maintien de l'ordre pour la prestation de services de sûreté et de sécurité.

Le maintien de l'ordre dans le monde, devient moins centré sur l'État et prend des formes plurielles et hybrides (Johnston & Shearing, 2000 ; Loader, 2000 ; Baker, 2008 ; Alemika, 2009 ; Hills ,2009). Cette tendance s'explique par les développements politiques, économiques, technologiques et sociaux, comme la mondialisation, la réduction des dotations budgétaires aux services sociaux et de sécurité dues à l'adoption d'une rationalisation économique néolibérale des affaires de l'État, y compris le maintien de l'ordre, les incidences de fraude transnationale, la corruption, le blanchiment d'argent et d'autres crimes organisés ; les avancées technologiques en matière de surveillance et d'imagerie ; les tendances de la criminalité au sein des juridictions nationales ; et une demande croissante pour une gouvernance démocratique et participative du secteur de la sécurité. Ces développements requièrent une utilisation plus efficace des ressources pour réaliser les objectifs. Bien que la collaboration entre les divers acteurs offre la possibilité d'une action collective, sa gestion peut s'avérer très difficile. Par conséquent, il convient de reconnaître les problèmes de coordination, de supervision, de responsabilité et de durabilité et de faire des efforts pour maintenir les règles et les processus qui orientent ces formes de maintien de l'ordre, afin d'éviter l'érosion des valeurs clés d'un maintien de l'ordre démocratique et de la protection des droits de l'homme.

## Bibliographie

Abrahams R (1987) Sungusungu : Village vigilante groups in Tanzania. *African Affairs* 86 : 176-196

Alemika EEO (1993) Colonialism, state and policing in Nigéria. *Crime, Law and Social Change* 20 : 187-219

Alemika EEO (2009) Police practice and police research in Africa. *Police Practice and Research* 10(5-6) : 483-502

Alemika EEO & Chukwuma IC (2007) Criminal victimization, safety and policing in Nigéria : 2006. Monograph Series of the Centre for Law Enforcement Education Foundation (CLEEN) Anderson DM (2002) Vigilantes, violence and the politics of public order in Kenya. *African Affairs* 101 : 531-555

Baker B (2002) When the Bakassi Boys came : Eastern Nigéria confronts vigilantism. *Journal of Contemporary African Studies* 20(2) : 223-244

Baker B (2005) Who do people turn to for policing in Sierra Leone? *Journal of Contemporary African Studies* 23(3) : 371-390

Baker B (2006) Beyond the state police in urban Uganda and Sierra Leone. *Conflict, Security and Development* 6(1) : 25-50

Baker B (2007) Post-war policing by communities in Sierra Leone, Liberia, and Rwanda. *Democracy and Security* 3(2) : 215-236

Baker B (2008) *Multi-choice Policing in Africa.* Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet

Baker B (2013) Hybridity in policing : The case of Ethiopia. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 45(3) : 296-313

Bayley DH & Shearing CD (2001) *The New Structure of Policing : Description, conceptualization, and research agenda*. National Institute of Justice

Berg J (2010) Seeing like private security : Evolving mentalities of public space protection in South Africa. *Criminology and Criminal Justice* 10(3) : 287-301

CLEEN Foundation (2013) *National Crime Victimization and Safety Survey.* Lagos : CLEEN Foundation

Fourchard L (2008) A new name for an old practice : Vigilantes in south-western Nigéria. *Africa* 78(1) : 16-40

Higazi A (2008) Social mobilization and collective violence : Vigilantes and militias in the lowlands of Plateau State, Central Nigéria. *Africa* 78(1) : 108-135

Hills A (2009) *Policing Post-conflict Cities.* Londres : Zed Books

Johnston L & Shearing C (2003) *Governing Security : Explorations in policing and justice*. Londres : Routledge

Lar J (2017) Historicising vigilante policing in Plateau State, Nigéria. Dans : J Beek, M Goppert, O Owen & J Steinberg (eds) *Police in Africa : The street level view.* Oxford : Oxford University Press. pp. 79-99

Laurency P (2017) *Hybrid Police Work and Insecurity in the Mexican Federal State.* Centre for Security Governance Papers 17, September

Loader I (2000) Plural policing and democratic governance. *Social and Legal Studies* 9 : 323-345

Loader I & Walker N (2001) Policing as public good : Reconfiguring the connection between policing and the state. *Theoretical Criminology* 5(1) : 9-35

Meagher K (2007) Hijacking civil society : The inside story of Bakassi Boys vigilante group of south eastern Nigéria. *Journal of Modern African Studies* 45(1) : 89-115

Meagher K (2012) The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa. *Development and Change* 34(5) : 1073-1101

Onoge OF (1993) Social conflicts and crime control in colonial Nigéria. Dans : TN Tamuno, IL Bashir, EEO Alemika & AO Akano (eds) *Policing Nigéria : Past, present and future*. Lagos : Malthouse Press . pp. 151-186

Reiner R (2000) *The Politics of the Police*. Oxford : Oxford University Press

Scharf W (2000) *Community Justice and Community Policing in Post-apartheid South Africa : How appropriate are the justice systems of Africa?* Paper delivered at the International Workshop on the Rule of Law and Development : Citizen Security, Rights and Life Choices in Low and Middle Income Countries, 1-3 June. Institute for Development Studies, University of Sussex

Sekhonyane M (2002) Violent justice, vigilantism and the state's response. Monograph Series of the Institute for Security Studies 45

Shaw M (2000) *Crime and Policing in Transitions : Comparative perspectives*. Johannesburg : South African Institute of International Affairs

Shearing CD (1992) The relation between public and private policing. *Crime and Justice* 15 : 399-434

Shearing CD & Stenning PC (1981) Modern private security : Its growth and implications. *Crime and Justice : An Annual Review of Research* 3 : 193-245

Shearing CD & Stenning PC (1983) Private security : Implications for social control. *Journal of Social Problems* 30(5) : 493-506

Tamuno TN (1970) *The Police in Modern Nigéria : 1861-1965.* Ibadan : University of Ibadan Press

Tamuno TN (1993) Crime and security in pre-colonial Nigéria. Dans : TN Tamuno, IL Bashir, EEO Alemika & A Akano (eds) Policing Nigéria : Past, present and future. Lagos : Malthouse Press . pp. 123-150

Chapitre 7

# Le maintien de l'ordre dans les communautés de personnes déplacées et de réfugiés

*Mark Waine*

Le maintien de l'ordre au niveau national a tendance à se profiler progressivement comme un processus graduel reflétant le contexte national et local. Les effectifs, les ressources, la formation, les politiques et les procédures (formelles et informelles) de maintien de l'ordre, sont normalement tous développés conformément aux normes et aux attentes de la société dans laquelle ils s'inscrivent. Même dans les contextes où l'on pourrait considérer que l'application de la loi est déficiente, vu son manque d'efficacité et sa violation des droits de l'homme, ou dans les contextes où les activités de la police sont régulièrement effectuées par d'autres organismes, il s'agit néanmoins d'une réponse aux demandes ou au moins aux attentes de la société.

Lorsque des communautés périphériques émergent progressivement aux côtés des populations, l'émergence, la croissance et l'implantation graduelles de ces communautés assistent au développement progressif d'un système de maintien de l'ordre pour s'assurer du développement d'une réponse, sinon d'un mécanisme d'engagement. Le but de ce chapitre est de réfléchir aux problèmes de maintien de l'ordre liés à l'afflux massif et soudain de communautés périphériques, ce qui ne permet pas l'émergence graduelle de politiques de maintien de l'ordre dans ces communautés, mais requiert une réponse immédiate. Plus spécifiquement, ce chapitre examine les problèmes des services de police locaux qui sont confrontés à l'afflux massif et soudain de réfugiés. Ce chapitre s'efforce d'identifier les problèmes spécifiques des organismes chargés de l'application des lois pour satisfaire à leur obligation de servir et de protéger ces communautés, et considère les différences avec le maintien de l'ordre pratiqué dans les communautés indigènes d'où sont issus les policiers.

Le chapitre analyse la façon dont les approches au maintien de l'ordre se développent au fil du temps en collaboration avec les communautés qu'il dessert, et souligne que l'arrivée soudaine et la croissance rapide des communautés de réfugiés, constituent une situation inconnue pour les services de police, et

créent des problèmes majeurs à la fois pour la police et pour les communautés de réfugiés. Ce chapitre évoque les principes fondamentaux du maintien de l'ordre et de l'application de la loi avant d'identifier les problèmes majeurs, à la fois pour la police et pour les communautés de réfugiés qui résultent de l'arrivée de ces communautés périphériques.

En guise d'illustration, nous présentons l'exemple de Gambela en Éthiopie, où les communautés de réfugiés dépassent largement en nombre la population locale. Cette situation a engendré des problèmes pour la police locale, dont les ressources n'ont pas augmenté, et souligne la nécessité de s'adapter pour mieux servir les besoins des communautés d'accueil et les communautés de réfugiés. Ce chapitre traite également des moyens adoptés par les autorités éthiopiennes pour prendre contact avec les communautés de réfugiés et les habiliter à surmonter certaines situations, amenant ainsi une réponse collaborative.

## Méthodologie

Des entretiens ont été menés avec des hauts fonctionnaires de police à la *Gambella Regional Police Commission,* qui ont témoigné de leurs expériences de maintien de l'ordre dans les communautés de réfugiés. Ce thème a été développé de façon plus détaillée par le biais d'un atelier sur la violence sexuelle basée sur le genre, mené avec des inspecteurs de police à Gambela, et intégrant des débats sur les problèmes rencontrés pour effectuer le maintien de l'ordre dans les communautés de réfugiés de grande taille implantées de longue date.

Des entretiens complémentaires ont été menés avec l'Administration éthiopienne pour les questions relatives aux réfugiés et aux rapatriés (ARRA), qui supervise les camps de réfugiés à Gambela et qui est l'organisme principal des affaires concernant les réfugiés. Suite à ces entretiens, d'autres entretiens ont été menés avec des organisations humanitaires à Gambela, dans et en dehors des camps de réfugiés, pour avoir leur perspective sur les questions de sécurité et de maintien de l'ordre.

## Rôle et fonctions de l'application de la loi

La police et les agences de maintien de l'ordre sont reconnues comme entités qui répondent aux besoins des communautés qu'elles desservent et comme prestataires de services auprès d'elles. Il est généralement admis que certaines fonctions sont menées par les agents chargés de l'application des lois au nom de l'État et de la communauté, pour faciliter la vie de tous les jours. Le *Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois* (ONU, 1979) résume les fonctions et responsabilités essentielles des agents chargés de l'application des lois comme suit :

- le maintien et le rétablissement de l'ordre public et de la sécurité ;
- la prévention et la détection des crimes ; et,
- l'aide et l'assistance apportées à ceux qui en ont besoin.

L'autorité conférée aux agents chargés de l'application des lois et les pouvoirs qui leur sont accordés, sont destinés à servir l'État et la communauté. Le mode de prestation des services de sécurité dépend du contexte local, et il est tout à fait compréhensible qu'il y ait des différences considérables dans l'approche et les relations entre la police et le public. Les approches nationales en matière de sécurité, de renseignement et d'ordre public, relations entre l'État et le public et approches du gouvernement en matière de financement, de formation, d'éducation et d'équipement ont touses une influence sur la façon dont la police effectue ses tâches et peuvent, entre autres facteurs, expliquer les différences entre les approches.

Malgré ces variations prévisibles, l'article 1 du Code de conduite déclare que :

> « Les agents chargés de l'application des lois doivent en tout temps s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la loi, en servant la communauté et en protégeant toute personne contre des actes illégaux, en se conformant au degré de responsabilité élevé requis dans leur profession. » (ONU, 1979 : 1)

Le code souligne le fait que « Les services rendus à la communauté doivent notamment inclure la prestation de services d'aide aux membres de la communauté qui, en raison d'urgences personnelles, économiques, sociales ou autres, requièrent une assistance immédiate » (ONU, 1971 : 1) – Par conséquent, les services fondamentaux d'application de la loi sont censés inclure toutes les personnes relevant de la compétence de l'organisme chargé de l'application des lois. Notamment les réfugiés, à l'égard desquels les pays d'accueil ont des obligations statutaires.

## Maintien de l'ordre dans les communautés

> « La police doit maintenir en tout temps une relation avec le public qui traduit concrètement la tradition historique selon laquelle la police est le public et le public est la police ; les forces de police sont les seules membres du public qui sont payées pour s'occuper à plein temps des devoirs qui incombent à tous les citoyens de protéger le bien-être et l'existence de la communauté. »[1]

1 Ce principe est considéré comme l'un des neuf principes de maintien de l'ordre dont l'auteur serait Sir Robert Peel (1829), bien que d'autres attribuent certains voire tous ces principes aux commissaires de la London Metropolitan Police.

Le développement du maintien de l'ordre et de la prestation de services de sécurité à la population, laisse entendre que cet idéal, exprimé il y environ deux siècles déjà, devrait caractériser la police de proximité. Il reconnaît que la police et la communauté sont une seule et même entité ; les agents de police sont issus de la communauté qu'ils desservent afin de répondre aux besoins de cette communauté.

Le facteur clé, c'est que la police fait partie intégrante de la communauté qu'elle dessert. Ceci engendre une identité commune et un terrain d'entente au travers des divers facteurs qui font de la population une communauté.

Dans son essai intitulé *Defining the 'Community' in Community Policing*, Flynn (1998) a identifié des facteurs communs utilisés par les services de police pour identifier et définir les communautés aux fins d'une police de proximité, notamment :

- la géographie et l'hypothèse selon laquelle le fait de vivre et de travailler ensemble dans un lieu spécifique est d'une importance fondamentale ;
- le caractère ou l'identité commune – dépasser la proximité géographique pour reconnaître que d'autres facteurs comme l'ethnie, l'économie, l'âge ou la religion doivent les amener à s'identifier les uns aux autres ; et,
- des préoccupations ou problèmes communs qui amènent les gens à être en accord avec la police, à la rejoindre et à agir en partenariat avec elle.

Dans les lieux où la police et la communauté ont co-existé depuis longtemps et où il est manifeste que la police partage les caractéristiques de la communauté où elle travaille, une symbiose est atteinte. Même lorsque la police est déficiente d'un point de vue objectif, comme par exemple dans le cas d'une corruption généralisée, il y a au moins une relation entre la police et le public en vertu de laquelle, le public connaît les rouages et comprend intuitivement comment dialoguer avec les agents chargés de l'application de la loi.

Les facteurs qui permettent à un groupe d'être considéré comme une communauté, distingue d'office les communautés de réfugiés des communautés indigènes et de la police indigène. Les communautés de réfugiés ont des points communs entre elles mais pas avec la communauté dans laquelle elles s'implantent. Par conséquent, la police et les communautés de réfugiés rencontrent des problèmes au niveau de la compréhension mutuelle, du dialogue et de la coopération.

L'absence de points communs entre elles, soulève en outre la question de la légitimité, ou en tout cas de la perception de la légitimité. Lorsque les fonctions du maintien de l'ordre évoluent dans le contexte du développement social au fil du temps, le public accepte la légitimité des organes, organismes et individus chargés de l'application de la loi. Il reconnaît leur autorité et comprend leurs fonctions dans leurs communautés, ainsi que les raisons de leur présence et la façon dont il doit s'y prendre pour demander l'aide ou les services de la police. Une communauté de réfugiés ne comprend pas forcément ces rôles et les relations entre la police et la communauté, et risque de considérer un organisme étranger

chargé de l'application des lois comme étant en dehors de leur communauté et incapable de lui fournir l'aide et l'assistance dont elle pourrait avoir besoin.

## Défis culturels et pratiques des communautés de réfugiés

Lorsque la police et la communauté ont coexisté et se sont développées ensemble, certains avantages fondamentaux découlent de cette proximité, tels qu'une langue, une culture et une compréhension des normes sociales communes, ainsi qu'une connaissance des lois locales et de la façon dont la police à tendance à interpréter et à appliquer ces lois. Même dans des contextes où les relations entre la police et les communautés sont plus antagonistes, marquées par une méfiance mutuelle, voire plus conflictuelles, il existe au moins une compréhension commune des pratiques locales et partant, du mode de fonctionnement de la police et du public ; une certaine légitimité de son autorité aux yeux de la communauté. Cette compréhension résulte du fait que la police et le public sont issus et font partie d'une même communauté.

Les réfugiés sont par définition des étrangers et par conséquent sont en périphérie des communautés qui les accueillent. Ils ne sont pas forcément culturellement en phase avec la communauté hôte et n'ont eu ni le temps ni les opportunités pour s'intégrer. Des défis évidents confrontent les réfugiés tels que :

- la langue ;
- la connaissance des lois et des normes sociales de la communauté d'accueil ;
- l'absence d'une religion commune, notamment dans les communautés où la religion a une forte influence sur la mise en œuvre des processus de la justice pénale ou des normes sociales ;
- l'absence de confiance et de compréhension à l'égard de la police de la communauté d'accueil ; et,
- l'absence de confiance mutuelle.

En outre, il y a souvent une certaine mesure de ressentiment et de méfiance entre les communautés d'accueil et les réfugiés, qui est parfois exacerbée par la perception des communautés hôtes, de l'aide et des avantages accordés aux communautés de réfugiés, ou de la menace perçue comme venant des réfugiés. il peut y avoir également des rivalités sous diverses formes et pour des raisons différentes entre les diverses communautés de réfugiés.

Compte tenu de ces problèmes évidents, on peut s'attendre à ce que les réfugiés trouvent davantage de raisons de s'identifier à d'autres qui partagent les mêmes arrière-plan, valeurs, normes, coutumes et situation, qu'à la communauté hôte. De même, il est probable que la police soit aussi considérée comme étant du côté de la communauté hôte plutôt que du côté des communautés de réfugiés, dans la mesure où la police aura certainement plus d'affinités avec la communauté hôte.

## Défis culturels et pratiques pour la police

Étant donné que l'État hôte accepte de fournir ou au moins assume la responsabilité de la fourniture de sécurité et autres services aux réfugiés, après les avoir accueillis (ONU, 1951), les agents chargés de l'application des lois, en tant que représentants de l'État ont également des obligations envers les réfugiés. Tout comme les communautés de réfugiés ont des problèmes pour établir des liens avec la police de la communauté hôte, cette dernière rencontre aussi des problèmes dans ses relations avec les communautés nouvelles :

- la langue ;
- la connaissance des coutumes et des normes sociales de la communauté de réfugiés ;
- l'absence d'une religion commune ; et,
- le manque de confiance mutuelle.

Le maintien de l'ordre et l'exécution de leurs fonctions requièrent une bonne compréhension mutuelle entre les agents et la communauté, qui n'est pas vraiment appréciée jusqu'à l'apparition de circonstances où cette compréhension est absente. En d'autres termes, lorsque la communauté ne comprend pas le fonctionnement des services de police et que la police ne comprend pas la communauté qu'elle sert, la pratique de la police consensuelle devient plus difficile. La légitimité de l'autorité exercée par la police dans cette communauté est en outre remise en question. Outre ces défis culturels, qui affectent le maintien de l'ordre au niveau du dialogue et de la coopération, les services de police rencontrent d'autres problèmes pratiques liés à l'afflux de réfugiés.

### Défis au niveau des ressources

Même si la population indigène peut être considérée comme ayant un nombre excessif de policiers, les ressources allouées pour servir une population restreinte doivent désormais servir à un bien plus grand nombre de personnes. En conséquence, les autorités du pays hôte pourraient envisager de fournir des ressources supplémentaires pour aider la police locale, mais cette mesure soulève à son tour des problèmes d'ordre logistique, financier, ainsi que le problème de la durabilité de cette augmentation de capacité.

On peut citer à titre d'exemple, les événements sportifs, culturels et politiques de grande envergure, qui sont affectés par une augmentation spectaculaire de la population, intégrant éventuellement des visiteurs venant d'autres régions. Un aspect clé de la planification et de l'autorité de la police est le fait de pouvoir desservir ces événements à l'aide de ressources, d'équipements et d'un plan d'action ou d'un ordre opérationnel du service de police. Ces événements sont perçus comme étant extraordinaires mais prévisibles et la police a vraisemblablement la capacité d'y répondre, mais c'est une réponse à court-terme et dont le prix est élevé. Si de telles situations devenaient habituelles, et se poursuivaient pendant plusieurs semaines ou mois, les ressources limitées risqueraient de ne plus y suffire.

## Criminalité

La criminalité au sein des communautés de réfugiés ou entre elles, et entre les communautés de réfugiés et les communautés hôtes, peut s'avérer importante, et inclure les crimes violents, sexuels et acquisitifs. Le niveau de criminalité dans de telles situations est susceptible d'être fortement influencé par les circonstances entourant l'émergence d'une communauté donnée, où ses membres fuient les conflits ou la persécution, leur manque de possessions ou de richesses, et même la présence de porteurs d'armes en leur sein – tous ces éléments peuvent augmenter la propension au crime. Un certain équilibre dans la planification et l'allocation des ressources se développe au fil du temps dans les organismes chargés de l'application des lois, et les effectifs des agents du maintien de l'ordre sont généralement en adéquation avec la demande. Ce n'est pas le cas, lorsqu'une grande communauté arrive sur la scène et apporte avec elle des types et un niveau de criminalité disproportionnés.

Les autorités éthiopiennes [2] parlent d'une situation à Gambela en 2016, lors d'un afflux soudain et important de réfugiés dans la région, en provenance du district de Wau au Soudan du Sud. Bon nombre de ces réfugiés étaient des combattants actifs ou avaient été témoins ou avaient souffert de conflits très graves, et venaient d'arriver directement de ces situations. Par conséquent, ils sont arrivés avec les émotions et les attitudes de combattants ou de parties aux conflits, et ceci s'est immédiatement manifesté sous la forme d'hostilité et d'agression. Les autorités ont dû surmonter ce problème en engageant le dialogue avec eux. Il appartient à la police d'assurer la sécurité et la protection de la communauté des réfugiés en exerçant ses fonctions de maintien de l'ordre et de la sécurité, de prévention et de détection des crimes, et de fourniture d'aide et d'assistance.

De nouvelles communautés qui ont connu des circonstances complètement différentes des normes sociétales du pays hôte, peuvent apporter avec elles de nouveaux types de crimes qui sont bien moins fréquents dans la communauté hôte. À Gambela, la police et les autorités ont mentionné qu'il y avait eu une recrudescence énorme de violences sexuelles contre les femmes et les enfants, nécessitant une réponse spécialisée à grande échelle. Elle a aussi constaté la vente illicite à la population hôte, de rations alimentaires à l'extérieur des camps, et le vol de vivres qui leur avaient été donnés. Ces deux types de crimes étaient exceptionnels avant l'arrivée des communautés de réfugiés, mais sont devenus beaucoup plus courants.

## Défis opérationnels

La nature périphérique des communautés de réfugiés implique que certains outils et principes fondamentaux du maintien de l'ordre sont absents ou limités. Dans les communautés indigènes, où les services de police peuvent évoluer et se développer au fil du temps, les agents de police, dans le cadre de la communauté

2 Entretiens avec la police régionale et l'agence locale pour les réfugiés, Gambela, 2016.

qu'ils desservent, sont en mesure d'adapter et de développer des techniques et des procédures qui reflètent les besoins de ces communautés. À titre d'exemple, on peut citer l'emplacement des commissariats de police, le recours aux groupes et aux mécanismes communautaires et les mesures administratives locales comme les cartes d'identité, les systèmes d'immatriculation des véhicules et les systèmes de logement et d'adresses.

Les communautés non indigènes ne font généralement pas partie de ce système. Par exemple, les documents d'identité nationaux ou les mécanismes communautaires établis, peuvent ne pas être à leur disposition, et les autorités devront développer et adapter des processus pour aider les réfugiés, comme les processus d'enregistrement des réfugiés et l'utilisation des documents des réfugiés pour établir leur identité.

La prévalence de certains types de crimes qui étaient moins communs avant, peut aussi mettre à l'épreuve les compétences, les connaissances et la priorisation des ressources de la police lorsqu'elle s'efforce de gérer ces situations. La violence sexuelle dans les communautés de réfugiés en Éthiopie en est un exemple, et les enquêteurs doivent s'adapter rapidement à l'augmentation exponentielle des cas signalés. En outre, ils doivent s'adapter à des revendications émanant de ces communautés, leur demandant d'exercer les formes traditionnelles de justice pratiquées dans leurs propres communautés, qui ne sont pas forcément compatibles avec la législation nationale, mais qui sont mieux acceptées par les communautés de réfugiés.

### Contraintes de temps/intervention d'urgence

Les communautés de réfugiés ont tendance à démarrer et à croître rapidement, notamment en comparaison avec la croissance et le développement de la population indigène. Un afflux massif et soudain de gens, nécessite ordinairement une opération de maintien de l'ordre à grande échelle. Par exemple, des événements civils de grande envergure comme les événements publics ou sportifs pourraient contraindre la police à répondre aux changements démographiques importants en augmentant les ressources, notamment les ressources spécialisées. Il est généralement admis que dans de telles circonstances, l'augmentation de la population et la présence policière correspondante sont temporaires et généralement de courte durée. Dans le cas des réfugiés, il faut déterminer jusqu'à quel point la police est tenue de planifier et de préparer une intervention d'urgence en réponse à des événements qui ont lieu ailleurs, comme dans un autre pays.

En générale, les opérations policières à grande échelle sont gérées avec la pensée que la demande reviendra rapidement aux niveaux de base, ce qui permettra également de réduire le niveau de ressources requises. Or dans le cas des populations déplacées, il n'en est rien, dans la mesure où elles ne sont pas à même de rentrer chez elles ou du moins, pas pendant longtemps, et elles n'ont pas la possibilité de s'installer ailleurs. Dans ces cas, l'intervention d'urgence de la police devient une exigence à plus long terme et il est problématique de garantir la gestion durable de cette situation.

## Méfiance vis à vis des autorités

Les communautés de réfugiés peuvent avoir une méfiance profonde à l'égard des représentants de l'autorité. Même si ce n'est pas le cas, la méfiance, la suspicion, l'hostilité voire la crainte peuvent émerger. Les barrières linguistiques et culturelles peuvent en être la raison, ainsi que la nature du conflit ou de la situation qu'ils fuient. En outre, les caractéristiques des camps et des communautés de réfugiés peuvent contribuer à cet état d'esprit négatif. Les camps fournissent une certaine mesure de sécurité, un abri et des services de base, mais servent aussi comme moyen de contrôle et d'encadrement. Dans ces environnements, ceux qui sont en position d'autorité peuvent exploiter les autres.

Par ailleurs, même les efforts de maintien de l'ordre bien intentionnés peuvent contribuer à la méfiance à cause des limitations de la capacité de la police et des communautés de réfugiés à communiquer et à travailler ensemble en raison de divers facteurs, comme l'envergure, la nature, les attitudes et le comportement fondamentalement différents/étrangers des communautés respectives. Cette méfiance mutuelle, si elle n'est pas surmontée, peut facilement engendrer une situation polarisée (eux et nous) qui entrave l'intégration et la sécurité.

Les communautés de réfugiés, qui fuient souvent des situations intolérables, apportent avec elles leurs propres valeurs et systèmes culturels. Même dans les cas où les autorités hôtes réagissent de façon positive et responsable pour accueillir les réfugiés, il faut tout de même contrôler la situation, à savoir, enregistrer, documenter et souvent trouver un endroit approprié pour un hébergement collectif temporaire. Par conséquent, les réfugiés sont naturellement assujettis à des restrictions qui risquent d'exacerber les problèmes de méfiance. Il est impératif par conséquent, que les autorités s'efforcent de nouer le dialogue et d'intégrer les droits et les responsabilités des réfugiés dans les communautés hôtes. L'objectif global est de développer une approche collaborative et d'aider les communautés de réfugiés à accepter et à apprécier la légitimité des lois qu'ils sont désormais tenus de respecter.

## Réponses des services de police

Hanno Brankamp (2016) a examiné la réponse de la police de proximité pour gérer plus de 192 000 réfugiés arrivés du Soudan du Sud, de la Somalie, de la République démocratique du Congo, du Burundi et de l'Éthiopie. Il a souligné le rôle des agences étatiques pour assurer la sécurité des communautés de réfugiés mais a noté que la protection physique des camps de réfugiés est inutile sans « la participation active des réfugiés eux-mêmes » (2016 : 51).

Il en est résulté la création d'une police auxiliaire parmi les réfugiés « qui opère dans le cadre d'accords conventionnels spéciaux et un cadre de police de proximité » et qui est née d'une réaction à la criminalité et à la violence au sein du camp, et du besoin de combler le fossé de la méfiance entre les autorités du pays hôte et les communautés de réfugiés (Brankamp, 2016 : 51). Les raisons motivant la création

de cette police auxiliaire étaient d'assurer la sécurité et la protection en faisant appel à des réfugiés ayant une compréhension linguistique, culturelle et normative des communautés et de leurs mécanismes traditionnels de leadership. En tant qu'élément professionnel dans cette relation, il incombe à la police et aux autorités hôtes de chercher les moyens de surmonter les défis, de promouvoir la sécurité et de permettre à la communauté des réfugiés de vivre en sécurité.

En bref, l'arrivée massive et soudaine des diverses populations de réfugiés présente des défis considérables que peu de pays hôtes ont réussi a gérer efficacement à long terme, à cause de leur impact sur les ressources et le budget. Par conséquent, il est essentiel de développer des mécanismes d'engagement et de coopération.

## Le contexte de Gambela

L'État régional de Gambela en Éthiopie accueille une population indigène d'environ 307 000 personnes. La Commission de police de Gambela dispose de 2 000 agents de police.[3] Ce qui équivaut à environ 660 fonctionnaires de police pour 100 000 habitants. L'analyse des Nations Unies (2006) des effectifs mondiaux de policiers indiquait une moyenne approximative de 300 fonctionnaires de police pour 100 000 habitants (ONU, 2010). À Gambela, le nombre de policiers par habitant est bien au-dessus des niveaux moyens et peut être considéré comme élevé. À partir de juillet 2018, l'Éthiopie a accueilli plus de 928 000 réfugiés enregistrés et de demandeurs d'asile, dont plus de 34 000 sont arrivés en 2018 (HCR, 2018). Les réfugiés sud-soudanais sont enregistrés en Éthiopie depuis 2012 et en nombre important depuis 2016. Depuis septembre 2016, suite à une autre période de violence au Soudan du Sud, la région occidentale de Gambela a enregistré 125 000 nouveaux réfugiés, et au début de 2017, la population sud-soudanaise à Gambela avait augmenté, avec plus de 425 000 nouveaux arrivants répartis dans sept camps (HCR, 2018). Ces nombres réduisent la proportion de fonctionnaires de police à 285 pour 100 000 habitants.

### Contexte du maintien de l'ordre en Éthiopie

Le maintien de l'ordre en Éthiopie est particulièrement en phase avec le contexte social, et une interaction étroite avec les collectivités est un aspect important du maintien de l'ordre. L'étude de la *Overseas Development Institute* sur la police de proximité en Éthiopie a déclaré que :

> « ... La police de proximité a été développée en 2005 et répond à des objectifs multiples. La police perçoit la police de proximité comme un moyen de réduire la criminalité. Les communautés parlent de la police de proximité comme l'opportunité d'assumer elles-mêmes les responsabilités du maintien de l'ordre. Ces deux objectifs sont réunis dans la rhétorique globale de la police de

3 Entretien avec le Directeur adjoint de la Police à Gambela, Oman Olay Cham, août 2018.

> proximité comme moyen de « mobiliser pour le développement » – qui prévoit que la communauté coopère avec la police pour réduire la criminalité, qui risquerait d'entraver les progrès du développement. » (Denney & Kassaye, 2013 : iv)

L'étude reconnaît le développement de la police de proximité en Éthiopie et la façon dont les approches au maintien de l'ordre intègrent les structures communautaires, tribales et traditionnelles pour résoudre les conflits et prévenir les crimes. L'étude explique que le maintien de l'ordre commence au niveau des ménages, passe au niveau des quartiers, des woreda (districts) et enfin des zones, parallèlement aux structures communautaires (conseils consultatifs) à l'échelon des kebele, des woreda, des zones et des régions. Cela montre la tendance naturelle du système de maintien de l'ordre éthiopien à intégrer les mécanismes de justice et de résolution des conflits traditionnels, communautaires et tribaux aux processus policiers. Toutefois, cette tendance présente également des défis, et notamment des problèmes relatifs à l'intégration aux processus formels de la justice pénale, et au soutien offert aux groupes vulnérables. Cette ouverture à la reconnaissance des mécanismes de justice traditionnels, favorise le recours aux groupes communautaires et aux anciens dans les communautés de réfugiés, et pourrait aider à expliquer la volonté des autorités d'accepter le dialogue et de permettre une large mesure d'auto-réglementation.

### Défis pour la police[4]

La *Gambella Regional Police Commission* fait partie de la Police fédérale éthiopienne. Comme Gambela est l'une des régions plutôt pauvres du pays, les ressources sont limitées et il n'y a pas de mécanisme pour acheminer d'autres ressources de la police régionale vers cette région. La police fédérale éthiopienne conserve une présence nationale et travaille en collaboration avec les forces de police régionales. Toutefois, pour ce qui est des ressources supplémentaires, elle ne fournit que 10 fonctionnaires par camp. Les effectifs de police n'ont pas changé depuis l'afflux massif de réfugiés.

L'augmentation impressionnante de la criminalité qu'il faudra contrôler à l'aide de ces mêmes ressources policières, constitue l'un des plus grands problèmes confrontant la police. Les policiers ont également souligné que la violence et les conflits entre les communautés de réfugiés sud-soudanais, et la violence et l'hostilité qui accompagnent les populations de réfugiés, constituaient un grave problème. Le viol et la violence sexuelle sont signalés comme étant très fréquents au sein et entre les communautés de réfugiés. Le vol, le vol qualifié avec violence et les crimes acquisitifs sont décrits comme très courants et le sentiment de la police est qu'ils ont encore augmenté dans la mesure où les budgets d'aide ont eu un impact sur les ressources. Selon les attentes, ces problèmes exercent une pression importante sur les ressources policières et le système et les processus de justice pénale. Les prisons, par exemple, qui ont été construites pour répondre

4 Cette section est basée sur des entretiens menés à Gambela avec le Directeur adjoint de la police, Oman Olay Cham, et les commissaires de police locaux, août 2018.

à la demande de la population indigène, doit maintenant accueillir des populations beaucoup plus grandes. Selon les policiers, la criminalité prédomine davantage dans les camps où la police régionale n'est pas présente.

### La réponse de la police et des autorités

L'Administration éthiopienne pour les questions relatives aux réfugiés et aux rapatriés (ARRA) travaille dans les camps, et elle est le partenaire opérationnel de la communauté internationale, fournissant de l'aide et un soutien aux communautés de réfugiés. L'une de ses fonctions est de faciliter le signalement des infractions qui sévissent dans les camps. ARRA est consciente qu'il est important de réaliser un accord avec les communautés de réfugiés, reconnaissant l'ampleur de ces communautés par rapport à la population hôte.

Les fonctions et les responsabilités essentielles de la police, à savoir le maintien de la sécurité, la détection des crimes, et la fourniture d'aide et d'assistance, sont peu susceptibles d'intervenir dans des environnements qui sont géographiquement et culturellement séparés de la police locale. ARRA fonctionne donc comme un centre d'information qui transmet les rapports de crimes à la police locale. ARRA, bien qu'étant plus visible pour les communautés de réfugiés, est néanmoins un organisme gouvernemental du pays hôte et, en collaboration avec la police régionale, a développé des capacités basées sur et tirées des communautés de réfugiés. Ce « Shurta » selon la terminologie arabe, comprend environ 100 bénévoles communautaires de chaque camp à Gambela. Ces unités portent l'uniforme et sont donc reconnaissables et légèrement équipées par ARRA et la commission de police locale.

Chaque camp a formé un comité central pour les réfugiés comprenant les anciens et les représentants communautaires, qui est chargé entre autres, de fournir un leadership local pour les communautés de réfugiés. Ces comités constituent un point de contact direct avec ARRA, et les chefs et comités zonaux lui sont subordonnés. Chaque camp et divisé en zones administratives. Chaque zone dispose d'un responsable de la sécurité qui rend compte au responsable de la sécurité des réfugiés. Le comité central pour les réfugiés nomme les membres du Shurta et supervise leurs activités. Les membres du Shurta sont formés par ARRA et la police locale (*woreda*) de la *Gambella Police Commission*. Le Shurta s'aligne sur les structures des communautés de réfugiés et opère également sous l'autorité d'ARRA et des autorités régionales.

En général, le Shurta est la première ligne de défense pour les infractions, le désordre et les conflits à petite échelle. Lorsque les crimes sont plus graves ou que le Shurta ne peut pas facilement résoudre le conflit, on demande à la police fédérale d'intervenir, généralement après que l'affaire ait été soumise à l'ARRA. Sinon, en règle générale, la police éthiopienne n'entre pas dans les camps mais laisse leur gestion au Shurta sous la supervision des comités de réfugiés.

On peut en conclure que les autorités éthiopiennes sont prêtes à permettre un degré important d'autorité autonome aux communautés de réfugiés. C'est une

attitude opportune, vu les ressources et la capacité policières limitées pour s'occuper de populations de cette ampleur. Elle reconnaît en outre le fait qu'une communauté sera mieux contrôlée lorsqu'il y a une compréhension commune des valeurs, de la culture et du mode de vie. Les autorités éthiopiennes acceptent en outre l'autorité de la justice tribale et communautaire qui opère parallèlement aux processus plus formels, le Shurta et les comités communautaires étant capables de traiter directement de nombreuses affaires sans recourir aux autorités du pays hôte.

### Défis pour le Shurta

Les membres du Shurta sont des bénévoles non rémunérés. Leurs fonctions sont diverses et peuvent inclure la sécurité du camp au quotidien, les enquêtes menées sur les crimes de faible échelle et le désordre, et la prestation de services de sécurité pour les organismes d'aide. Parfois les organismes d'aide peuvent payer une somme très modique pour la prestation de services de sécurité lors d'événements de distribution de vivres ou de ressources (environ 35 ETB ou 1 USD), sinon les membres du Shurta ne sont pas rémunérés, recevant seulement des avantages modestes pour le logement, la nourriture et l'eau.

Les membres du Shurta, en tant que forme principale de sécurité physique dans les camps, étant non rémunérés, sont susceptibles de se livrer à la corruption et à l'abus de leur autorité. Les vols et la facilitation de la vente illicite de rations alimentaires journalières à l'extérieur des camps moyennant le paiement d'une petite redevance de la part des vendeurs, sont des exemples de cette corruption. Bien qu'il s'agisse d'infractions de faible envergure, ce sont des problèmes connus d'ARRA, qui lui sont généralement signalés par le biais de plaintes émanant des membres des communautés de réfugiés, des comités communautaires ou des organismes d'aide. Il faut cependant tenir compte des crimes plus graves.

ARRA reconnaît que ces problèmes sont susceptibles d'apparaître lorsque des bénévoles effectuent des tâches à plein temps non rémunérées, dans la mesure où ils n'ont pas le temps de chercher un emploi rémunéré à plein temps. ARRA comprend que la position et l'autorité peuvent faciliter la corruption, qui est en outre motivée par l'absence de salaire. Par conséquent ARRA cherche le moyen, en coopération avec les organismes d'aide, de fournir des incitations financières aux membres. D'autres problèmes incluent le manque de capacité de ces unités de bénévoles pour régler de manière appropriée, les nombreux et divers actes criminels et de désordre. Dans les camps, on a signalé des châtiments violents infligés par les membres du Shurta aux auteurs de crimes, y compris les bastonnades et les coups de fouet publics. Ces châtiments sont infligés en outre pour des transgressions comme l'adultère qui ne sont pas reconnus comme des crimes par la législation éthiopienne. La question se pose dès lors, de savoir comment les processus communautaires et tribaux sont gérés et dans quelle mesure ils se déroulent sans supervision ni obligation de rendre des comptes. Actuellement, l'ARRA s'appuie sur le fait que les comités doivent lui signaler des

affaires plus graves, qu'elle soumet ensuite à la police. Toutefois, le risque d'abus d'autorité dû à l'obligation limitée de rendre compte aux lois et aux normes du pays hôte, n'est pas éliminé.

### Défis pour la police

Des entretiens et des discussions menés avec la police de Gambela ont révélé que la police est également aux prises avec des difficultés. La capacité pour mener des enquêtes sur les infractions, est entravée par le manque de présence policière dans les camps et une forte dépendance à l'égard des preuves recueillies par le Shurta et les communautés dont la formation est limitée. Le volume accru d'affaires criminelles, même compte tenu du fait que la majorité d'entre elles sont traitées en interne, impose un lourd fardeau aux centres de détention et aux tribunaux.

L'augmentation des allégations de violence sexuelle au sein des communautés de réfugiés a également été signalée. Des facteurs de risques spécifiques ont été identifiés, notamment le fait que les femmes sont obligées de marcher plus loin pour se procurer de l'eau et du bois de chauffage lorsque les communautés grandissent. Bien que bon nombre de ces crimes ne soient pas signalés, les difficultés rencontrées pour enquêter sur ces affaires et répondre aux besoins des victimes, en leur apportant un soutien et en évitant de les renvoyer dans des environnements à haut risque, sont considérables. La police a également parlé de la nature transitoire des populations de réfugiés qui arrivent et repartent régulièrement.

## Bonnes pratiques et évolution en cours

ARRA tient à souligner les relations excellentes forgées entre elle, en tant qu'organe représentatif des autorités éthiopiennes, le gouvernement régional et les communautés de réfugiés. Des efforts notables ont été fournis pour établir et maintenir le bon fonctionnement paisible des camps, en habilitant les communautés et en accordant du respect aux formes traditionnelles de justice communautaire et de résolution des conflits qui sont reconnues par les communautés de réfugiés. Par le biais de ses liens étroits au sein des communautés, ARRA a supervisé l'établissement de comités zonaux qui sont placés sous l'autorité d'un comité central avec des responsables de la sécurité à chaque échelon. Ces mécanismes se sont avérés d'une grande valeur pour empêcher la grande communauté des réfugiés, de submerger les commissions de police régionales et fédérales. Les difficultés auxquelles seraient confrontées les autorités éthiopiennes pour tenter de maintenir l'ordre et d'investiguer les crimes commis dans ces camps seraient insurmontables à cause des ressources limitées à leur disposition. Ces mécanismes menés par les communautés constituent ainsi une tentative pragmatique et progressive pour vivre et travailler en harmonie. ARRA souligne le fait que dans les camps de Dollo Ado dans l'État régional de la Somalie, qui accueille environ 245 000 réfugiés somaliens

(HCR, 2017), cette appropriation communautaire et ces initiatives de sécurité n'existent pas, et que, par conséquent, la sécurité et les relations avec les pays hôtes sont moins harmonieuses et efficaces.

Il est évident que ce n'est pas une solution parfaite, et que les communautés de réfugiés grandissent sans cesse puisque les conflits en Soudan du Sud se poursuivent. En réponse aux défis, d'autres initiatives sont à l'examen. L'une de ces initiatives est le développement d'un système de tribunaux mobiles, qui est déjà mis en œuvre à Dollo Ado. Cette initiative reconnaît l'impact qu'une communauté périphérique aussi grande peut avoir sur les organes existants de la justice pénale, notamment les tribunaux. Actuellement, les affaires criminelles plus graves qui ne peuvent être résolues au niveau communautaire – comme les allégations de violence sexuelle et basée sur le genre – sont soumises à ARRA au niveau des camps. ARRA transporte les victimes, les témoins et les suspects à la police de district (*woreda*) pour investigation et pour comparaître devant les tribunaux. Les affaires sensibles comme la violence sexuelle et basée sur le genre imposent non seulement un lourd fardeau aux tribunaux et à la police, mais l'impact potentiel sur les victimes qui sont traitées en dehors de leurs structures communautaires peut être très négatif. L'initiative des tribunaux mobiles vise à amener les processus et les procureurs locaux et judiciaires dans les camps pour traiter de telles affaires.

## Conclusion

Les défis liés au maintien de l'ordre dans les communautés de réfugiés sont très réels dans le contexte de Gambela. Le rassemblement à grande échelle de communautés très différentes ayant vécu des circonstances très différentes, a présenté des défis pour les agents chargés de l'application de la loi au niveau de la culture, des ressources, des niveaux de criminalité et des demandes opérationnelles accrues.

Le maintien de l'ordre dans n'importe quelle communauté est difficile, mais lorsque les communautés sont périphériques à la communauté hôte et densément peuplées, les défis qui confrontent la police et les communautés pour interagir et s'intégrer dans la mesure requise, sont nombreux. Du point de vue de la police, il est difficile de répondre immédiatement aux demandes des nouvelles communautés, et aux changements correspondants des besoins des communautés hôtes. Les effectifs et les ressources limités, les barrières culturelles et linguistiques et l'importation de la criminalité sont tous des facteurs qui se combinent pour rendre la tâche de la police très difficile.

Dans le contexte de Gambela, ces défis sont reconnus, et sa bonne volonté pour adopter et mettre en œuvre les systèmes des communautés de réfugiés tels qu'ils sont compris localement est remarquable. Toutefois, ce n'est pas une solution sans défauts ni défis. Lorsque l'autorité est octroyée avec des ressources ou

une formation limitées, les défis se manifestent par des abus et des mauvais comportements (fautes professionnelles) des agents chargés de l'application des lois. Malgré ces défauts, un processus crédible a été établi pour partager le fardeau et les responsabilités. Il serait certainement possible de fournir plus d'efforts pour formaliser certains aspects du système et renforcer la supervision et la responsabilité au-delà des mécanismes de plaintes tribaux. Cependant, l'impact global a été que le même nombre de policiers peuvent gérer la situation malgré l'afflux massif de gens.

## Bibliographie

Brankamp H (2016) Community policing in Kakuma camp, Kenya. *Forced Migration Review* 53 : 51-52. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.fmreview.org/community-protection/brankamp [consulté le 21 février 2019]

Denney S & Kassaye D (2013) *Securing Communities for Development : Community policing in Ethiopia's Amhara National Regional State*. Londres : Overseas Development Institute

Flynn DW (1998) *Defining the 'Community' in Community Policing*. Washington : Police Executive Research Forum. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.policeforum.org/assets/docs/ Free_Online_Documents/Community_Policing/defining%20the%20 community%20in%20 community%20policing%201998.pdf [consulté le 21 February 2019]

HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ) (2017) *Somali Situation : Ethiopia update 1 January-8 February 2017.* Genève : UNHCR. Disponible à l'adresse suivante : https ://data2.unhcr.org/ en/documents/download/54180 [consulté le 21 février 2019]

HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ) (2018) Briefing Note : Ethiopia. Genève : UNHCR. Disponible à l'adresse suivante : https ://data2.unhcr.org/en/documents/download/65263 [consulté le 21 février 2019]

ONU (Organisation des Nations Unies) (1951) *Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés*. Organisation des Nations Unies

ONU (Organisation des Nations Unies) (1979) *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, des Nations Unies*. Adopté par l'Assemblée générale le 17 décembre 1979 (Résolution 34/169). Organisation des Nations Unies. Disponible à l'adresse suivante : https ://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/codeofconduct.pdf [consulté le 21 février 2019]

ONU (Organisation des Nations Unies) (2010) *Douzième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale*. Salvador, Brésil, 12 au 19 avril

# Conclusions et recommandations

*Simon Howell*

Les chapitres dans ce livre ont fourni un éventail diversifié de perspectives, de préoccupations et d'exemples de sites d'excellence. Il a puisé dans un très grand nombre d'outils conceptuels pour fournir une explication holistique du maintien de l'ordre dans les zones périurbaines, et en démontrer son importance, ainsi que pour aborder les difficultés contemporaines auxquelles sont confrontées les grandes zones urbaines et villes.

Le développement et la croissance peuvent être des notions très différentes et se refléter de façon complexe. Cette complexité est reflétée dans les chapitres par les auteurs ayant contribué à cet ouvrage. Meerkotter a ouvert son chapitre par un examen fascinant du concept de la périphérie, et de la raison pour laquelle elle désigne plus qu'une simple démarcation spatiale. Diphoorn, Van Stapele et Kimari ont constaté qu'il en est de même au Kenya où les pratiques coloniales et les préoccupations contemporaines quant à la supervision, ont contribué à soutenir des formes illégales de maintien de l'ordre qui ont érodé la confiance en la police publique et rendu le maintien de l'ordre plus difficile. On peut en dire autant du Malawi, où Chipao et Probert ont trouvé que le manque de cohérence des normes, efforts et perspectives policières a souvent entraîné des conflits et sapé le maintien de l'ordre dans les espaces périphériques. Forkum a fourni un rapport procédural des mêmes processus au Cameroun, en notant certaines pratiques de maintien de l'ordre incroyablement violentes qui ont été utilisées pour satisfaire à des motifs cachés ou politiques. Stone et Howell, les auteurs du chapitre sur l'Afrique du Sud, ont trouvé que, malgré les difficultés du maintien de l'ordre dans les espace périphériques, il y a de nombreuses instances de pratiques excellentes et de connaissance du maintien de l'ordre qui trouvent leur application dans beaucoup de contextes. Ils ont découvert que, dans certains cas, le maintien de l'ordre peut être non seulement efficace, mais contribuer au développement et au renforcement des communautés. Alemika, qui traite du Nigéria, a utilisé la perspective polycentrique pour comprendre et critiquer le maintien de l'ordre sur le continent. Enfin, Waine a examiné le maintien de l'ordre dans l'un des contextes sans doutes les plus périphériques, celui des camps des personnes déplacées, et il a trouvé que même dans cette situation, il y a des instances d'excellence et de créativité, montrant ainsi que le maintien de l'ordre est bien plus qu'un mécanisme réactif.

Gardant à l'esprit les résultats et les contributions, ce qui suit est une brève collation des meilleures pratiques et des recommandations les plus générales, qui sont souvent mentionnées dans les chapitres. Ces recommandations suivent principalement deux axes de réflexion. Le premier, exprimé simplement, est que l'application de la loi peut et devrait être menée par de nombreuses entités bien au-delà de la police sanctionnée par l'État. Le simple fait que les zones qu'il s'agit de contrôler sont périphériques ne signifie pas pour autant que le maintien de l'ordre doit être périphérique. En deuxième lieu, la communication et l'établissement de relations sont des armes bien plus puissantes que n'importe quelle arme à feu, et le maintien de l'ordre ne peut pas réellement être efficace, assurer la sécurité des communautés, ou contribuer au développement de ces espaces périphériques, à moins d'une communication effective entre les organisations policières et les communautés, et pour autant que cette communication a pour objectif de forger des relations durables qui contribuent de manière positive au développement des communautés.

Concernant le premier point, les autorités municipales peuvent jouer un rôle important pour développer le maintien de l'ordre dans les espaces périphériques, dans la mesure où ces espaces sont périphériques aux structures urbaines et que leur développement requiert souvent l'inclusion de ces structures. Les autorités urbaines sont également idéales dans la mesure où elles disposent de pouvoirs réglementaires multiples pour la prévention et le contrôle de la criminalité. Elles sont généralement gérées par des départements spécifiques au sein des municipalités, mais parfois, peuvent ne pas être guidées par un plan d'action pus large ou plus développé. Malgré cela, les règlements et le maintien de l'ordre en milieu urbain, peuvent faciliter l'intégration et le développement des espaces périphériques par le biais de nombreuses stratégies telles que :

- les flux de trafic, accès véhiculaire et délivrance de permis aux conducteurs pour s'assurer que l'architecture de la ville n'exclut pas ceux qui vivent en périphérie ;
- les permis d'affaires pour fournir des opportunités de développement économique ;
- les permis d'alcool à cause du lien entre la consommation d'alcool et la violence,
- les mais aussi à cause du potentiel économique ;
- les allocations logement qui sont assujetties aux préoccupations politiques, mais peuvent être un moyen de développer des espaces plus inclusifs, organisés et plus faciles à contrôler ;
- le transport privé pour augmenter l'activité commerciale mais aussi pour faciliter des stratégies plus inclusives pour les individus ;
- les permis de construction et permis connexes, qui peuvent façonner les espaces périphériques et les rendre plus sûrs ; et,
- tant au niveau métropolitain que national, les législateurs devraient agir de manière décisive pour abroger les lois – souvent héritées du colonialisme – qui criminalisent les pauvres en rendant illégaux des actes tels que flâner, dormir dans la rue, uriner en public, etc. En décriminalisant ces actes, on peut rediriger les efforts pour créer des espaces plus sûrs pour tous plutôt que des espaces exclusifs pour certains.

Ce ne sont que quelques exemples du rôle et des fonctions des autorités municipales et ils peuvent différer selon le contexte et le besoin. Ces processus peuvent toutefois, fournir des mécanismes pour inclure et développer les espaces périphériques, dont le résultat serait un maintien de l'ordre plus efficace, mais aussi la minimisation du besoin de maintien de l'ordre. Compte tenu des niveaux d'ingérence politique, toutefois, il est nécessaire d'assurer l'intégrité de ces processus pour que ces efforts puissent être utilisés de façon stratégique afin de fournir le cadre structurel de l'inclusion, du développement et de la sécurité.

En ce qui concerne la deuxième préoccupation, l'engagement et la communication demeurent des outils importants dont disposent les organisations policières et les gouvernements pour promouvoir des sociétés inclusives, résilientes et respectueuses des lois. Trop souvent, cependant, notamment dans le cas de groupes marginalisés ou exclus, les gouvernements dialoguent et communiquent avec eux au travers de la police, au lieu de fournir des services essentiels, ce qui compromet l'efficacité de ces efforts en renforçant la méfiance et l'antagonisme que les personnes vivant dans les espaces périphériques ressentent face à ces interventions. La transformation de groupes marginalisés en groupes de décideurs qui peuvent interagir efficacement avec des services comme la police, et l'inclusion des espaces périphériques dans la planification et la gouvernance de la ville, sont des démarches essentielles pour assurer la sécurité et le développement de ces espaces. L'engagement et la communication authentiques qui permettent la rétroaction, demeurent des facteurs essentiels, mais sont difficiles à mettre en œuvre dans des environnements souvent fragiles et fragmentés. Les activités qui portent sur les deux objectifs incluent une large gamme de travail avec les individus, les groupes et les communautés. Les activités de renforcement de la résilience fournissent une multitude d'opportunités et d'idées pour les interventions. Elles peuvent généralement être regroupées dans les catégories suivantes :

- Les activités qui ciblent les groupes vulnérables *en les supprimant ou en les éloignant* du développement et des opportunités socio-économiques, ne faciliteront pas l'inclusion des communautés à long terme, même si elles sont bien intentionnées.
- Les processus qui *tirent parti de la résilience intérieure des groupes établis* devraient être encouragés. Ces regroupements offrent des moyens importants pour encourager la communication, et participent à des exercices d'établissement de relations qui ouvrent la voie à l'inclusion et au développement.
- Les interventions qui *renforcent les capacités des communautés* comme les négociateurs en attente, les « observateurs de la paix » ou d'autres formes de réponses communautaires à la violence et à l'insécurité, sont importantes et devraient travailler de concert avec les organisations policières afin que des partenariats à long terme soient maintenus.
- Les investissements dans *la création d'emplois et la formation pour détourner* les groupes vulnérables des entreprises criminelles ou illégitimes sont importants, notamment dans les espaces périphériques. Les travaux de grande envergure

et/ou la formation professionnelle rentrent dans cette catégorie, mais il faut se concentrer sur la création d'emplois qui permet l'avancement social, plutôt que sur le travail subalterne.

Les programmes de résilience fonctionnent bien lorsqu'ils sont menés dans plusieurs catégories simultanément, renforçant l'objectif global de multiples façons et créant un système de développement stratégique qui édifie les partenariats et les communautés. Toutefois, les organismes et institutions étatiques sont souvent mal placés pour développer des stratégies de résilience durables pour les communautés, à la fois en tant que fonction d'une position historique, mais aussi à cause de l'inefficacité et du manque de légitimité. Les groupes religieux et les organisations confessionnelles, les groupes sociaux et locaux, la famille élargie et les associations ethniques peuvent fournir des opportunités plus viables pour la mise en œuvre des stratégies visant le développement de la sécurité des communautés périphériques, et ils devraient être utilisés à cette fin.

En conclusion, il y a dix domaines thématiques de recommandation qui sont applicables à de nombreux contextes périphériques locaux, et qui peuvent être utiles pour orienter de nouveaux efforts pour assurer la fourniture d'un maintien de l'ordre fondé sur les droits dans les contextes urbains les plus marginalisés mais importants.

1. Il ne suffit pas de prioriser le savoir local – les points et les personnes au travers desquels ces connaissances peuvent être rendues utiles sont tout aussi importants. Bien qu'il y ait d'abondantes connaissances locales à la disposition de ceux qui cherchent à mettre en œuvre de nouvelles interventions ou programmes, il est toujours indispensable d'identifier les acteurs clés, qui peuvent faciliter, légitimer et continuer à motiver ces efforts, notamment à l'interface entre le programme et la communauté.
2. Il est important de cibler les points auxquels le développement peut devenir positif, mais il est également important d'interagir avec les points qui ont des effets négatifs. Trop souvent, le développement est assimilé à la croissance seulement, mais il est important de l'envisager comme une atténuation des aspects ou questions négatifs. Ainsi un plan de sécurité ou de développement holistique, est un plan qui encourage la croissance et les nouveaux projets, mais qui cherche également à atténuer l'impact des facteurs négatifs qui les affaiblissent dans un domaine spécifique.
3. De même, l'identification des arènes ou des endroits où les stratégies de développement sont désamorcées ou entravées, est tout aussi importante que d'identifier ceux qui peuvent faciliter le développement. Il importe non seulement d'avoir les bonnes réponses, mais aussi de poser les bonnes questions. Il est tout aussi important de comprendre pourquoi un projet a échoué que de développer un nouveau projet. Les stratégies qui présument que les réseaux illégaux ou criminels opèrent indépendamment de la logique ou de la raison, et/ou que ceux qui y participent sont des « victimes » serviles ou des « criminels », sont réductionnistes et simplistes. L'économie illégale, est motivée sur le plan conceptuel et pragmatique, par des facteurs qu'on

retrouve dans l'économie formelle. Les participants sont des citoyens actifs qui prennent des décisions basées sur des choix éclairés. Le développement doit être inclusif et encouragé par l'abrogation de la législation formulée dans le passé qui visait à créer des divisions artificielles entre les personnes et les lieux.

4. Les relations sont tout aussi importantes que les gens et les lieux et doivent être gérées stratégiquement pour encourager le flux de ressources et de connaissances entre divers domaines et parties prenantes. Trop souvent, l'on parle de postes et non de gens. L'identification et l'établissement de relations avec les personnes qui peuvent faciliter l'utilisation ou le flux de ressources sur le terrain, sont d'une importance critique.
5. Dans certains cas, l'intervention physique peut être nécessaire, mais il faudrait fournir des structures de soutien plus larges durant et après ces opérations. L'utilisation des structures traditionnelles de maintien de l'ordre ne doit pas être considérée comme étant en opposition aux objectifs des projets de développement, mais peuvent être utilisées sans fournir des structures de soutien importantes, dans la mesure où ces types d'intervention sont de nature coercitive.
6. Les interventions « douces » sont utiles mais ne peuvent jamais nier la nécessité des interventions physiques et elles doivent avoir des attentes définies. Les interventions qui manquent de structures coercitives peuvent devenir victimes des acteurs de la criminalité organisée, ou être exploitées. Trouver un équilibre entre le fait d'assurer le développement propre des communautés tout en les soumettant à l'obligation de rendre des comptes, est une démarche essentielle.
7. Les projets doivent être correctement mesurés. Les données statistiques doivent refléter la réalité et non les intentions des donateurs. Si beaucoup de projets requièrent des mesures pour évaluer leur statut, ces mesures doivent être en phase avec les conditions locales dans lesquelles elles sont déployées.
8. La production dogmatique de « résultats » notamment à court terme, peut rendre invisible ou empêcher la mise en œuvre de solutions meilleures et plus durables. Les programmes de financement axés sur les résultats sont utiles, mais ce qui est mesuré et prévu doit aussi être réaliste. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le temps – les problèmes à long terme, sont souvent censés produire des résultats à court terme, ce qui est une mesure inexacte de leur potentiel. Ces stratégies doivent être adaptables mais résilientes. Des préoccupations au sujet du développement et de la sécurité dans de nombreuses communautés, sont trop importantes pour que les stratégies à court terme puissent avoir un effet durable.
9. Ne faites pas de copier-coller. Les villes sont diverses et dépendent des conditions locales, et le fait qu'une intervention ait fonctionné dans un endroit (même si elle est similaire sur le plan structurel) ne justifie pas son utilisation ailleurs. Ces interventions ne peuvent être utilisées qu'en conformité avec les connaissances locales. Si les projets ou programmes d'autres parties du monde peuvent servir d'exemples utiles et d'inspiration, les projets sont

trop souvent copiés intégralement dans différentes régions. Cela ne veut pas dire que de tels projets ne peuvent pas réussir, mais ils risquent d'aliéner les communautés dans lesquelles ils sont déployés.

10. Considérez le contexte. Les villes sont façonnées par des forces mondiales, mais les interventions sensibles au contexte local et bien conçues, doivent tenir compte à la fois des forces mondiales et des forces locales. Il est important de maintenir un point de vue équilibré – les projets locaux sont influencés par des dynamiques plus larges et devraient leur prêter attention, et les projets de plus grande envergure doivent considérer leurs effets au niveau local, car c'est là qu'ils seront appuyés ou rejetés.

FORD FOUNDATION

Au cours des deux dernières décennies, nous avons constaté une croissance exponentielle de la population dans de nombreuses villes africaines. L'afflux massif de personnes vers des zones et des régions spécifiques engendre toutefois de nombreux problèmes, quant à la gouvernance des espaces urbains et des personnes qui s'y trouvent. En Afrique, c'est généralement la police qui est chargée de la gouvernance quotidienne de ces espaces, qui sont souvent fluides et non structurés, les mouvements de population relevant d'une interaction complexe d'opportunités commerciales, de relations sociales et d'infrastructures. Dans de tels contextes, le maintien de l'ordre est par nature non seulement difficile mais requiert en outre, l'innovation, le dynamisme et le respect des personnes. Malheureusement, ces difficultés débouchent souvent sur des pratiques policières et des formes de contrôle qui limitent, portent atteinte ou entravent considérablement l'exercice des droits de la personne.

Dans cette optique, ce livre se propose de mettre en évidence comment le maintien de l'ordre dans les zones périurbaines a engendré les pires et les meilleures pratiques de maintien de l'ordre sur le continent africain. Ces analyses, avec les contributions d'auteurs allant des universitaires aux commissaires de police, sont nécessairement sélectives et contextuelles. Leurs opinions et leurs exemples sont toutefois nouveaux et rafraîchissants, et, collectivement, donnent un aperçu du maintien de l'ordre dans les zones périurbaines en Afrique tel qu'il se pratique à l'heure actuelle.

ISBN 978-1-928332-47-3