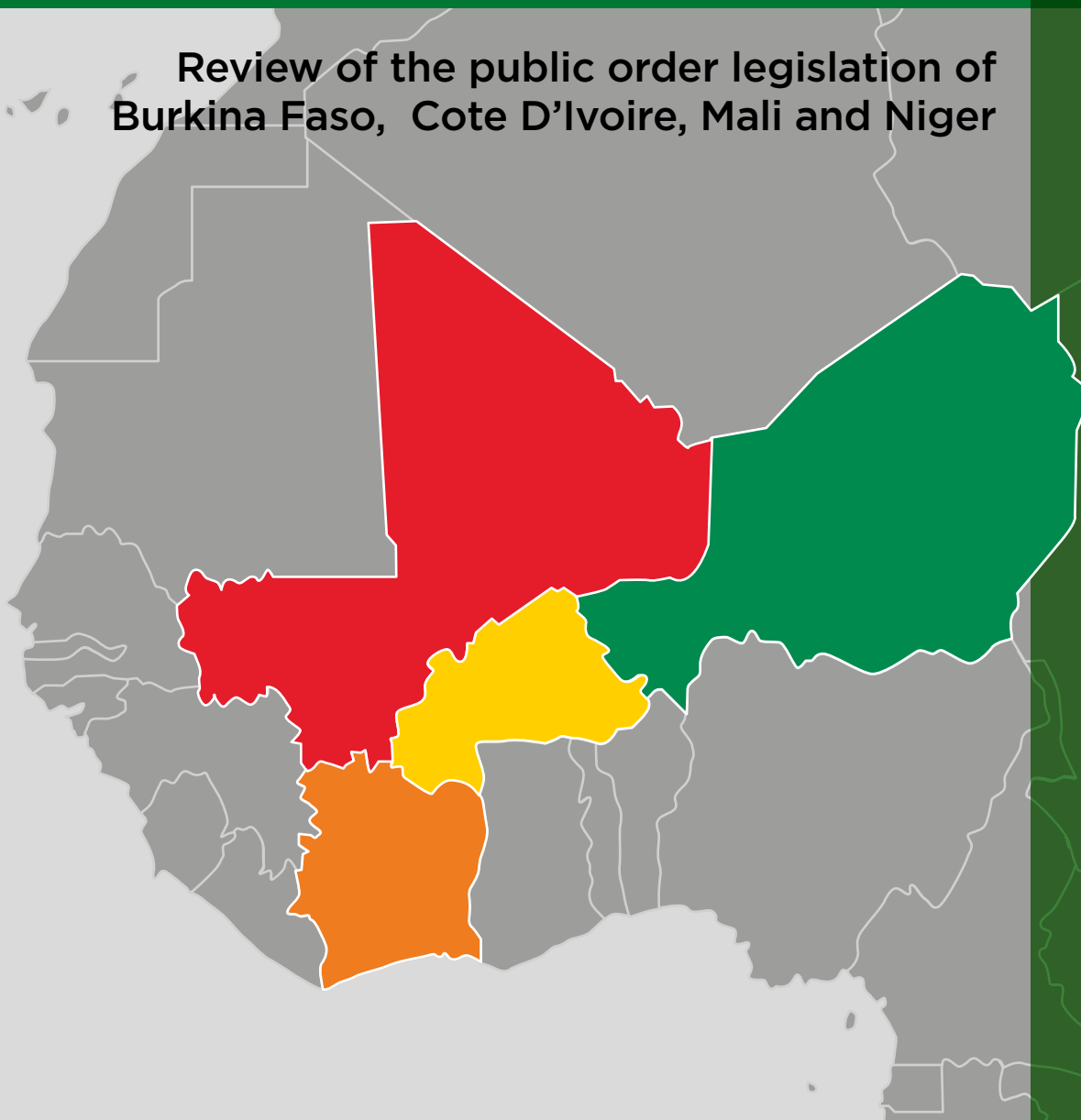


Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa

Review of the public order legislation of Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Mali and Niger



Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa

Review of the public order legislation of
Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Mali and Niger

Monique Alexis



ABOUT APCOF

The African Policing and Civilian Oversight Forum (APCOF) is a network of African policing practitioners from state and non-state institutions. It is active in promoting police reform through strengthening civilian oversight over the police in Africa. APCOF believes that strong and effective civilian oversight assists in restoring public confidence in the police; promotes a culture of human rights, integrity and transparency within the police; and strengthens working relationships between the police and the community.

APCOF achieves its goals through undertaking research; providing technical support and capacity building to state and non-state actors including civil society organisations, the police and new and emerging oversight bodies in Africa.

APCOF was established in 2004, and its Secretariat is based in Cape Town, South Africa.

CONTACT APCOF

African Policing Civilian Oversight Forum
Suite 103–105A, Building 17
Waverley Business Park
Wyecroft Road
Mowbray 7925
South Africa

Tel: +27 21 447 1818
Fax: +27 21 447 0373
Email: info@apcof.org.za
Web: www.apcof.org.za

ABOUT THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

The Danish Institute for Human Rights (DIHR) is Denmark's national human rights institution. It promotes and protects human rights and equality in Denmark, as well as internationally. DIHR spurs change on the ground through local implementation of best practices on human rights, and works within the international human rights systems on the development of best practices and tools.

DIHR achieves its goals through undertaking research and working with national, regional and global partners. DIHR has worked and continues to work with police services across the world, including in several African countries. Together with APCOF, DIHR has worked with the African Commission on Human and Peoples' Rights on issues related to policing and human rights since 2012.

DIHR was established in 1987 and now works based on a 2012 Danish Act of Parliament which contains a specific mandate to work internationally. Its headquarters are in Copenhagen, Denmark, with permanent presence in several African countries.

CONTACT THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

Danish Institute for Human Rights
Wilders Plads 8K
DK-1403 Copenhagen K
Denmark

Tel: +45 32 69 88 88
Fax: +45 32 69 88 00
Email: info@humanrights.dk
Web: www.humanrights.dk

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Danish Institute for Human Rights and the African Policing Civilian Oversight Forum and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

© APCOF and DIHR 2018

Designed and typeset by COMPRESS.dsl





TABLE OF CONTENTS

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS iv

1.	CONTEXT FOR THE REVIEW	1
2.	METHODOLOGICAL REFLECTIONS FOR THE REVIEW	3
3.	TRADITIONAL PUBLIC ORDER MANAGEMENT APPROACH IN FRANCOPHONE WEST AFRICA	5
4.	BURKINA FASO	6
4.1	Historical and political context	6
4.2	The Constitution of 1991	6
4.3	National legislation on public order management	7
4.4	Concluding remarks and some perspective on Burkina Faso's public order legislation	16
5.	COTE D'IVOIRE	18
5.1	Historical and political context	18
5.2	The Constitution of 2016	18
5.3	National legislation on public order management	19
5.4	Concluding remarks and some perspective on Côte d'Ivoire's public order legislation	22
6.	MALI	24
6.1	Historical and political context	24
6.2	The Constitution of 1992	24
6.3	National legislation on public order management	25
6.4	Concluding remarks and some perspective on Mali's public order legislation	30
7.	NIGER	31
7.1	Historical and political context	31
7.2	The Constitution of 2010	32
7.3	National legislation on public order management	33
7.4	Concluding remarks and some perspective on Niger's public order legislation	42
8.	OBSERVATIONS ON THE FOUR COUNTRIES ANALYSED	44
8.1	National legislation and the presumption of the exercise of the right to assemble freely with others	44
8.2	Limitations in national legislations: Do they conform to limitations on the right to assemble in terms of regional and international human rights standards? Do they comply with the principles of legality, necessity, proportionality, freedom from discrimination and equality before the law?	45
8.3	Does the legislation clearly articulate the role of law enforcement officials in ensuring public safety and in safeguarding human rights of all persons in policing assemblies?	46
9.	CONCLUDING REMARKS	47
10.	BIBLIOGRAPHY	48



ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

ACHPR	African Commission on Human and Peoples' Rights
African Charter	African Charter on Human and Peoples' Rights
Guidelines	Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
LEO	law enforcement official
NGO	non-governmental organisation
NHRI	national human rights institution
POLI.DH	West African Police Platform for Human Rights



1. CONTEXT FOR THE REVIEW

The Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa (the Guidelines) were adopted by the African Commission for Human and Peoples' Rights (ACHPR)¹ on 4 March 2017. The development and adoption of the Guidelines aim at helping law enforcement agents in Africa become more aware of good practice in policing assemblies, thus ensuring the peaceful conduct of public assemblies and protecting people's right to freedom of assembly.

The preamble of the Guidelines explains in details the need and importance of the Guidelines for the African continent. Here are some extracts:

- the need for State Parties to have legal frameworks that protect the right to freedom of assembly, expression and access to information in the context of public assemblies;
- the right to assemble freely with others is a cornerstone of democracy and provides individuals and groups with a platform to express civil, political, economic, social, cultural and environmental rights;
- the central role played by the police in ensuring the peaceful conduct of public assemblies and, consequently, protecting freedom of expression and assembly;
- the need to promote and strengthen mechanisms to foster negotiation and communication between all relevant stakeholders involved in public assemblies;
- particular individuals and groups are especially vulnerable to experiencing limitations on their right to freedom of assembly and to other human rights violations in the context of public assemblies;
- the lack of effective and appropriate monitoring mechanisms and independent police oversight authorities across Africa, and the inadequate training of and availability of resources to law enforcement officials to promote and protect a rights-based approach to the policing of assemblies

The Guidelines are part of 'soft law'; they are not prescriptive but are recommendations for moving police services in African countries towards a rights-based policing of assemblies. They have interpretative value, however, in regard to the African Charter, as they provide additional information on how States, and more particularly enforcement officials, should respect the right to freedom of assembly and its associated rights which are recognised by the African Charter.

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

¹ Art. 45 (1) (b) of the African Charter on Human and Peoples' Rights (the African Charter), the founding text of the Commission, states that one of the Commission's missions is to: 'formulate and lay down, principles and rules aimed at solving legal problems relating to human and peoples' rights and fundamental freedoms upon which African Governments may base their legislations'. The Commission adopted the Guidelines pursuant to this article.

Therefore, this proposed first step, a review, will examine the public order legislation of several West African countries which were represented at the workshop held in Ouagadougou in Burkina Faso in October 2017: Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Niger, all former French colonies with a 'legal heritage'. The review will look at the extent to which national texts meet the principles outlined in the Guidelines and 'favour the presumption of the exercise of the right to assemble freely with others.'²

² Terms of reference of the review



2. METHODOLOGICAL REFLECTIONS FOR THE REVIEW

The Guidelines are about policing assemblies within a human rights framework. They aim at the promotion, strengthening, protection and fulfillment of key human rights: the right to assemble freely with others and the right to expression. As the UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly writes in his report of 2012:

These rights play a key role in the fulfillment of other rights (civil, political, cultural, economic and social). Their interdependence and links with other rights make them useful indicators to measure the extent to which a state respects the fulfillment of other rights.

The freedom to assemble freely with others and the freedom of expression are both enshrined in the African Charter on Human and Peoples' Rights (Art. 11 and Art. 9) and in the International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 21 and Art. 19), which have been ratified by the four countries targeted by the review. These two rights are not considered as 'absolute' and can be submitted to some restrictions if conform with the law and necessary. But the rights should be considered as the rule and restrictions to them as an exception.

The African Charter

Art. 11: Every individual shall have the right to assemble freely with others. The exercise of this right shall be subject only to necessary restrictions provided for by law, in particular those enacted in the interest of national security, the safety, health, ethics and rights and freedoms of others.

Art. 9: (1) Every individual shall have the right to receive information. (2) Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law.

The International Covenant on Civil and Political Rights

Art. 21: The right of peaceful assembly shall be recognised. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

Art. 19: (1) Everyone shall have the right to hold opinions without interference. (2) Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. (3) The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

- (a) For respect of the rights or reputations of others;
- (b) For the protection of national security or of public order, or of public health or morals.

These two international human rights instruments are binding for State Parties that have ratified them, and as we shall see further on, they have greater authority than national legislation.

This means that the national legal provisions which contradict these treaties should be amended to comply with them.

According to the Training Manual on the Guidelines, the Guidelines which are not prescriptive (non-binding) deal with what is required to implement a rights-based approach during the policing of assemblies, such as:

- A regulatory framework providing the right to assemble freely with others
- Clear command structures
- Information, communication and facilitation mechanisms
- Relevant training of law enforcement officials involved in public order operations
- Oversight, accountability and monitoring mechanisms

The review therefore uses the hierarchy of norms and looks first at national constitutions, then at national laws and decrees on management of assemblies and public order, including the criminal code (*code pénal*) in relation to the Guidelines, while also examining the national contexts when these various texts and laws were drafted and adopted. The texts are presented and examined in chronological order after the presentation of constitutions.

Each country's analysis ends with a paragraph called 'Concluding remarks on public order legislation and perspective', which refers to the targeted country's practice through State reporting to international treaty bodies, and recommendations on this matter, as well as to NGO reports. Reports from the UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly will also be consulted.

The review ends with comparative observations on national public order legislation in the four countries targeted by the review in relation to the Guidelines, and concluding remarks.

Access to national legislation has not been easy, especially to specific laws and decrees on public order management, assemblies and demonstrations. This explains why some texts might be missing in this review.

National texts on public order management are in French. Therefore quotes from these laws, decrees and ordinances have been freely translated by the author of the review.



3. TRADITIONAL PUBLIC ORDER MANAGEMENT APPROACH IN FRANCOPHONE WEST AFRICA

Before analysing each country's national legislation, below are a few general comments on the various texts collected for this review. These comments will help understand the approach to public order in the four targeted countries.

Public order legislation deals with three forms of assemblies: demonstrations, public assemblies/meetings, and gatherings of people, all taking place in public spaces.

The four countries examined in this review – Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Niger – have all inherited the French colonial legislation where public order mainly dealt with 'gatherings' (*attroupement*), both with and without weapons.

The Instruction Manual on Public Order Management of Niger's national police gives the following definition of a 'gathering':

A gathering on a public road or in a public space, of an undetermined number of persons which, with arms or without arms, could disturb public peace and when the first legal order for dispersal has been given, participants have not disappeared.

Gatherings are declared unlawful. They are considered as threatening public order and peace, leading to riots and ultimately to insurrection. This is why gatherings are to be dispersed as soon as possible by security forces by force, and if necessary with firearms. This legislation on gatherings has been very useful to the one-party regimes which followed independence in the four countries: it enabled authorities to control and stop any attempt at protest. These texts are still part of the four countries' national legislations and are referred to when talking about public order. Participation in gatherings is illegal and therefore punished and included in the criminal codes (*code pénal*) of the four countries.

The legislation on gatherings has thus been for several decades the 'central engine' of the approach to public order management of demonstrations, public assemblies or gatherings. In this legislation, public order management is not about protecting interests nor people but first of all about preventing trouble and disorder in public spaces.

The human rights discourse introduced through the ratification of international covenants and the African Charter is slowly influencing and changing this approach to public order management. Today, as we will see, the constitutions of the four countries guarantee the freedom of expression and assembly. They provide protection of the lives, dignity and physical integrity of the people. Some states are cautiously moving towards specific laws regulating demonstrations and assemblies, where protection of persons and property is mentioned.



4. BURKINA FASO

4.1 HISTORICAL AND POLITICAL CONTEXT

After its independence from France in 1960, Burkina Faso suffered a series of state coups in 1966, 1980, 1982 and 1983, the last one bringing Captain Thomas Sankara to power. Sankara initiated a revolution with an ambitious socio-economic programme including, among other things, a nationwide literacy campaign, land redistribution, outlawing of forced marriages and polygamy. Sankara was killed in 1987 in a new coup and his former ally, Blaise Compaoré, became president. In October 2014, Compaoré, who had led Burkina for 27 years, was forced out by the people. The country then went through a political transition, which was threatened by a military coup which failed in September 2015. General elections were held at the end of 2015, and Roch Marc Christian Kaboré was elected president.

Since the beginning of 2016, Burkina Faso has been facing an increasing number of terrorist attacks, both in the capital Ouagadougou and in the northern regions bordering Mali and Niger where the State is less present. Public security is a growing concern. Private militia trying to provide security and justice at local level have multiplied and become a serious challenge for authorities. Meanwhile, a reorganisation of security forces, including the national police, the gendarmerie and the armed forces, has been initiated.

Burkina Faso has ratified all main international covenants and treaties such as the African Charter, the ICCPR, the ICESCR and the Convention against Torture.

4.2 THE CONSTITUTION OF 1991

Burkina Faso's Constitution dates back to 1991 and has been amended several times since then. The amendments have mostly dealt with the presidential mandate, rules relating to political parties and electoral processes. The Constitution's preamble subscribes to the World Declaration of 1948 and the African Charter on Human and Peoples' Rights (1981), and guarantees the main freedoms and rights enshrined in the International covenants ratified by Burkina Faso.

Art. 7 of Burkina Faso's Constitution stipulates that the State protects the right to assembly and expression:

Art. 7: The freedom of belief, of non-belief, of conscience, of religious opinion, [of] philosophy, of exercise of belief, the freedom of assembly, the free practice of custom as well as the freedom of procession and of demonstration, are guaranteed by this Constitution, under reserve of respect for the law, for public order, for good morals and for the human person.

Art. 8: The freedom of opinion, of the press and the right to information are guaranteed. Everyone has the right to express and disseminate their opinions under respect of the law and rules.

Art. 2 of the Constitution guarantees state protection of the right to life and physical integrity.



Moreover, according to Art. 151 of the Constitution:

The treaties and agreements regularly ratified or approved have, on their publication, an authority superior to that of the laws, under reserve, for each agreement or treaty, of its application by the other party.

The State has thus taken the commitment to guarantee the freedom of assembly and expression.

4.3 NATIONAL LEGISLATION ON PUBLIC ORDER MANAGEMENT

Burkina Faso's current national legislation on public order management includes a law on freedom of assembly and demonstration in public spaces from 1997, a law on internal security from 2003 and a decree on public order management from 2005. Finally, we shall look at the human rights manual for Burkina Faso's police force, developed and published by the national police in 2014, where a whole chapter is devoted to public order management.

Loi 22-97-II-AN – Law on Freedom of Assembly and Demonstrations in Public Spaces – October 1997 (*Loi 22-97-II-AN – du 21 octobre 1997 portant liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique*)

This law was elaborated after the adoption of a new criminal code (*Code pénal*) in 1996 and parliamentary elections held in May with a massive victory for president Compaoré's party, and in the context of the start of an investigation into the Compaoré government's corruption by an independent journalist, Norbert Zongo, who was murdered a year later, on 13 December 1998.

In October 1997, the parliament adopted the Law on Freedom of Assembly and Demonstration in Public Spaces. According to the law, prior notification is necessary for the organisation of public assemblies and the organisers will be held responsible for any violations of the law committed during the assembly:

Art. 4: A meeting or a demonstration [...] is unlawful when organisers have not notified the relevant administrative authority.

Art. 7: Public assemblies are submitted to prior notification. [...] Prior notification must be written and addressed to relevant administrative authority who can forbid the assembly for public order reasons. The notification must be done at least 72 hours before the date of the planned assembly.

Art. 8: Each public assembly must have a bureau and a president in charge of order management and prevention of any violation of the law. The bureau can be sued for criminal acts committed during the assembly.

Art. 10: The notification must inform the full identity of the three main organisers, the day and hour of the demonstration, its objective as well as the itinerary planned. [...] The authority may provide observations at least 24 hours before the day planned for the demonstration. If necessary, the authority can declare the demonstration forbidden.

The law allows the relevant administrative authority to forbid and disperse the assembly or the demonstration for public order reasons.

The Guidelines and the law from 1997

The ACHPR recognises that ‘spontaneous assemblies can play an important expressive role in a democracy’. The rise of social media on the continent is increasing the recurrence of this type of assembly. Hence, the Guidelines section 9 stipulates that:

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

According to section 9.2 of the Guidelines:

as soon as practicable after knowledge is gained of an intended or actual assembly, law enforcement officials should take all reasonable steps to identify and communicate with assembly organisers and/ or participants to prepare the facilitation of the assembly in accordance with these Guidelines.

This means that, even for spontaneous assemblies, the enforcement officials must do everything in their power to assist them as soon as they are informed that such an assembly will take place.

Meanwhile, the right to assemble freely with others will be facilitated if law enforcement officials can obtain accurate information on an assembly so they can conduct proper risk assessment and develop relevant contingency plans before an operation. Therefore, the Guidelines section 10 recognises that:

Information may be collected through a system for the prior notification of assemblies.

Law 032-2003-AN – Internal Security – 31 July 2003 (Loi 032-2003-AN du 31 juillet 2003 relative à la sécurité intérieure)

The murder of independent journalist Norbert Zongo in December 1998 triggered a deep crisis and violent public protest over the following years. During 2003, about 350 000 Burkinabé fled the civil war in neighboring Côte d’Ivoire, escaping rising violence and xenophobia against them.

The law on internal security was adopted in July 2003. According to this law, internal security aims for the permanent protection of people and goods on the territory of Burkina Faso and for the respect of the laws, peace and public order. Internal security is the responsibility of civilian defence, which includes the police, the gendarmerie, the firemen and other paramilitary institutions. Meanwhile, other military forces may be required exceptionally. The law underlines that public order management aims at preventing disorder. It includes measures to re-establish order and is the responsibility of civilian authorities.



In Art. 13, the 2003 law details when security forces may use weapons during public order operations:

- When violence and unlawful acts are used against them
- When they are threatened by armed individuals
- When they cannot defend in another way the ground they occupy, the installations they protect, the posts or persons they are in charge of, or
- If resistance is such that it can only be broken through the use of weapons.

These provisions do not sufficiently safeguard the principles of necessity and proportionality as regards the use of force and especially of lethal force.

The Guidelines and the law on internal security

Section 3.1 of the Guidelines underlines the obligation of the State to respect and protect the right to assembly. Section 3.3 explains that:

the primary role of law enforcement officials in policing assemblies is to ensure the safety of the public and to safeguard human rights of all persons

At no point does the 2003 law mention the respect and protection of the right to assembly nor the guarantee of any other human rights. It mentions the protection of people and goods without any other precision. The law clearly states that public order management is about preventing disorder and re-establishing order.

Section 3.2 of the Guidelines stresses that:

the military should not be used to police assemblies and must only be used in exceptional circumstances and only if absolutely necessary.

The 2003 law is less restrictive in the use of military; it says that 'the military must be required exceptionally' without providing more details on these exceptions.

Art. 13 of the 2003 law is quite far from the principles exposed in the Guidelines section 21 on the use of firearms:

Section 21.1.4: The intentional use of lethal force by Law enforcement officials and others is prohibited unless it is strictly unavoidable in order to protect life, thus making it proportionate, and all other means are insufficient to achieve that objective, thus making it necessary.

Section 21.2.4: Firearms are not an appropriate tool for the policing of assemblies. Firearms must never be used to disperse an assembly. The indiscriminate discharge of firearms into a crowd is a violation of the right to life.

Art. 13 of the 2003 law does not mention an imminent risk of death or serious injury to a person in the conditions when firearms may be used by security forces.

In Art. 14, the 2003 law confirms that the organisers of the assembly are responsible for order management. If they require the support of security forces, they will have to pay for their support.

Decree 2005-025-PRES_PM-MJ – Public Order Management – January 2005 (*Décret 2005-025-PRES_PM-MJ du 31 janvier 2005 portant organisation du maintien de l'ordre*)

Presidential elections were scheduled in May 2005. An amendment of the Constitution in 2000 had reduced the number of presidential mandates to two, which should have excluded President Compaoré from claiming his right to a third mandate. Meanwhile, the amendment was declared non-retroactive, and therefore Blaise Compaoré was allowed to campaign for elections. The new decree on Public Order Management was adopted in January 2005, before the campaign started.

The Decree, which is based on the 1997 law on Freedom of Assembly and Demonstration in Public Spaces and the 2003 law on Internal Security, provides a definition of public order management, details the procedures of the participation of armed forces as well as the conditions for the use of force and firearms during public order operations.

The Decree is the text used today by security forces in Burkina Faso in the conduct of public order operations.

According to the Decree the policing of assemblies is an administrative police mission whose objective is to prevent trouble during assemblies in order to avoid repression. It is based on information gathering. The policing of assemblies is under the responsibility of the Ministry of Interior. It is normally implemented by the national police and the gendarmerie, and if necessary by the armed forces.

The main general principles of the Decree

Art. 1: Public order management aims at preventing trouble in order to avoid repression. It is essentially based on information and includes preventive measures. In case of disorder, there are intervention measures to re-establish order.

Art. 3: Civilian authority may only use armed forces based on a specific requirement.

Art. 4: Preventive measures are taken to prevent public disorder. They also aim at ensuring the protection of public spaces and buildings as well as the roads used by demonstrators.

Art. 5: Intervention measures include a deployment of security forces according to specific strategies and techniques designed to control, maintain, filter or forbid momentarily people's freedom of movement in determined spaces. If necessary, these measures may include the use of force with or without weapons.

Concerning the principle of resorting to law enforcement agencies:

Section 21.1.1 of the Guidelines provides that the use of force and firearms by law enforcement officials must be regulated under national law in conformity with General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Right to Life (Art. 4) and other relevant



regional and international human rights standards. The General Comment referred to above, indicates in paragraph 27 that:

The use of force is only acceptable for policing purposes and only in order to prevent an imminent threat. The intentional use of lethal force by law enforcement officials and others is prohibited unless it is strictly unavoidable in order to protect life, (thus making it proportionate), and all other means are insufficient to achieve that objective, (thus making it necessary).

The provisions of Decree 2005-025 indicate that force may only be used when there are no other options; in this respect, the Decree is similar to the Guidelines which set out the principle that the use of force is an exceptional measure. However, the Decree does not clearly specify that the authority ordering the use of lethal force should only do so in the case of imminent danger in order to protect life, or that lethal force must be proportionate to the danger.

Art. 36 of the Decree only stipulates:

Law enforcement officials called upon to disperse a gathering, may use direct force: - if violence or assault is perpetrated against law enforcement authorities; if the law enforcement authorities have no other means of defending their territory or the people and the positions entrusted to their care.

Art. 37 of the Decree provides that the use of firearms by a unit is only allowed if so ordered by the operational commander, without specifying exactly what criteria should guide the operational commander in this decision.

Nevertheless, paragraph 20 of the General Comment No. 3 requires States to adopt legislation governing the use of force by law enforcement authorities and other actors, which is clear and compliant with international standards, including the principles of necessity and proportionality.

According to the Decree, authorities must be constantly informed of events to be able to assess the situation before an operation. Civilian authorities who are responsible for collecting and analysing information shall inform law enforcement officials of events likely to justify the use of force in a public order operation. Civilian authorities decide whether to use preventive or intervention measures. They decide whether armed forces are necessary and shall be required. Civilian authorities keep oversight of the execution of the public order operation without interfering. According to circumstances, preventive or intervention measures may be modified.

Law enforcement officials involved in a public order operation prepare a plan based on information provided by the civilian authorities. Plans will include the use of resources (equipment and human resources) necessary to conduct the operation.

About forces used in public order operations:

The Decree points at three categories of security forces involved in public order operations: the national police and local gendarmerie, for whom policing assemblies is part of their daily missions, the mobile Gendarmerie who are specifically trained in public order operations using both preventive and intervention measures, and finally 'units' of the national armed forces other than the gendarmerie whose organisation, equipment, instructions and technical competences enable them to support the two first categories, to protect sensitive points and who may be required for operations involving the use of force and exceptional security measures.

Concerning procedures to resort to law enforcement agencies:

Civilian authorities may require support from categories two and three of security forces for a specific operation. Requisitions by the responsible authorities are necessary. Particular requisitions may ask for the use of force to contain a crowd or a few individuals or to disperse an assembly. The use of force will include the use of tear gas. The written requisition shall indicate when, where and how the required security force should operate as well as the appropriate behaviour upon arrival. The requisition will also inform how long the intervention is expected to last; it can be prolonged if necessary. However, these indications are not binding for the security force providing support (Art. 21 of the Decree). As to the use of firearms, special requisitions will be necessary. Art. 20 of the Decree says:

in case of a special requisition, the use of force will include use of firearms, the military authority is free on how to use them.

Art. 22 underlines the necessity of the constant presence of the civilian authority responsible for the operation on the ground.

The Decree and the chain of command:

Art. 31 of the Decree affirms that security forces involved in public order operations on the ground directly refer to their chiefs. Art. 32 demands that the various units involved in an operation cooperate; it asks for the immediate establishment of a close link between the various leaders. It proposes the creation of an operational command (*état-major*) including representatives from each force involved and specifies that the overall command is provided by the highest ranking senior officer.

The Decree and the use of force:

Art. 33 of the Decree deals with 'gatherings of people in public spaces' which are deemed illegal – also those without firearms. These same gatherings are dealt with in Criminal code of 1996 (*Code pénal de 1996*). According to Art. 120, paragraph 1 of the Criminal Code, unarmed public gatherings constitute a threat to public peace. But the text does not specify what is meant by the phrase 'could disrupt the public peace'. This lack of precision is problematic and could result in law enforcement officials dispersing unarmed public gatherings in an arbitrary manner.

Art. 35 of the Decree does not specify in which language the legal formula for warnings should be formulated, although section 13.3 of the Guidelines provides that:

All communication to assembly participants should be clearly audible and made in a language understood by the intended audience.

According to Art. 36 of the Decree and Art. 122 of the Criminal Code, force may be used 'if violence or illegal actions are committed against security forces or if security forces cannot defend otherwise the ground they occupy or the persons and posts they are in charge of'. Finally, Art. 36 of the Decree strongly recommends to the operational commanders to keep calm and do whatever is possible to avoid the use of firearms.

According to Art.37 of the Decree, the use of firearms only takes place after an order from the operational commander. Warning shots in the air are forbidden. Shots are only authorised in case of self-defence. According to this article, the use of firearms requires the authorisation of the commanding officer, but it is not clearly specified under which conditions the commanding officer



may decide to authorise the use of firearms; the conditions of necessity, proportionality, imminent danger and the need to protect human life are not clearly expressed.

Art. 38 insists on the fact that each security force involved in an operation will determine the means and techniques to use according to the requisition received – including relevant equipment to give eventual order for dispersal.

The Guidelines and the Decree's general principles

The general principles of the 2005 Decree do not mention at any point the State's commitment to respect and protect the right to assemble freely with others, nor any other human rights except 'people's freedom of movement' (Art. 5). Even in this case, the protection of the said right is not mentioned. The first underlying principle is the prevention of disorder and the protection of infrastructures and itineraries. The second principle – the re-establishment of order in case of trouble – will demand intervention measures that might extend to the prohibition of freedom of movement, meaning limitations to the right to assembly – with, if necessary, the use of force with or without firearms. No mention of detailed prevention measures such as tactics promoting 'the de-escalation of tension and violence or any methods minimising the risk of harm to assembly participants, observers and bystanders', (section 7.2.5 of the Guidelines). No mention of 'the safety and protection of persons and groups who are particularly vulnerable to limitations on their right to assembly...' (section 7.2.8 of the Guidelines).

The Decree focuses more on intervention measures and ways to impose limitations and restrictions on an assembly. The Decree mentions the principle of necessity, but there are no words on proportionality and non-discrimination, which are requirements to impose limitations in the Guidelines section 19.1.4. 'The grounds under which such restrictions may be imposed by law enforcement authorities shall be clearly laid out in the law', section 19.1.1 in the Guidelines. The Decree does not clearly explain when to impose restrictions on an assembly, it just states 'In case of disorder' (Art. 1). Section 18 of the Guidelines specifies that the right of assembly extends to the right to engage in simultaneous or counter-assemblies, and sets out the principles applicable to the facilitation of assemblies in these cases. However, the Decree provides no information on the principles applicable for the facilitation of multiple assemblies, particularly simultaneous or counter-assemblies.

The Guidelines and the Decree's principle on resorting to law enforcement agencies

In section 10.1, the Guidelines underline the need for:

accurate information to conduct risk assessments and contingency planning and to plan for the necessary and proportionate deployment and equipping of law enforcement officials.

The Decree recognises the necessity of accurate information and regular communication between civilian authorities and law enforcement officials executing public order operations. It recommends the elaboration of a plan before the operation takes place. Meanwhile, no recommendation is made to communicate with assembly organisers nor other stakeholders of the planned assembly. These are not mentioned at all.

The Guidelines and the Decree's use of armed forces

In section 3.2, the Guidelines underline that the military should not be used to police assemblies, except in exceptional circumstances and if absolutely necessary and, in this event, military

personnel deployed to assembly operations must be subordinate to, and under the command of, the police authorities. In Art. 15, the Decree mentions the possible involvement of some 'units' without providing any details on their origin. In the Burkinabé context, this Art. 15 of the Decree might refer to the 'Régiment de Sécurité Présidentielle' (RSP), a special over-equipped and over-trained armed force, which was used in the October 2014 insurrection to contain the crowds, resulting in a number of casualties. The RSP was dissolved after the failed coup during the political transition in 2015.

The Guidelines and the Decree's procedures

In section 3.2, the Guidelines stress:

Military personnel deployed to assembly operations must be subordinate to, and under the command of, the police authorities; be fully trained, in and be bound by, regional and international human rights standards.

Art. 21 of the Decree says that the security force called in to support a public order operation is not bound by the indications written in a requisition. In Art. 20, the military authorities may use firearms the way they wish. This indicates a 'weak' subordination and control by civilian authorities of complementary security forces during an operation. No mention is made of any human rights standards nor ethics which involved security forces shall comply with during the operation.

The Guidelines and the Decree's chain of command

In section 5, the Guidelines affirm 'Law enforcement agencies must establish a clear, transparent and single command structure for the policing of assemblies.' Art. 32 of the Decree provides that:

When several units belonging to different categories of the armed forces are called upon to cooperate in executing the same mission, it is necessary to immediately establish a close link between the various leaders. For this purpose an operational command including representatives from each force involved, has been set up. The overall command is provided by the highest ranking senior military officer.

This is thus close to the Principles of the Guidelines, except in its last sentence where the military takes command in the presence of several forces.

In section 6.2, the Guidelines recommend that:

Law enforcement agencies should have and make known a communication mechanism to promote a collaborative and inclusive approach to the preparation, planning and policing of assemblies. The mechanism should be underpinned by principles of transparency, community partnership and the proactive dissemination of all key information to stakeholders.

The Decree's strong demand of close communication between security forces involved in an operation ignores totally other stakeholders such as assembly organisers, service providers, local authorities and media.



The Guidelines and spontaneous assemblies

In section 9.1, the Guidelines consider spontaneous assemblies which are peaceful as lawful. The gatherings of people mentioned in the Decree's Art. 33 and the Criminal Code – if without any weapons – could be looked at as spontaneous assemblies. The question is whether they are peaceful since the right to assembly only applies to peaceful assemblies. The answer will be found in the intention of organisers and in the conduct during the assembly.

In section 21.1.2 of the Guidelines:

An assembly should be deemed peaceful if its organisers have expressed peaceful intentions, and if the conduct of the assembly participants is generally peaceful. 'Peaceful' shall be interpreted to include conduct that annoys or gives offence as well as conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties.

Gatherings (which are spontaneous) are considered likely to disturb public peace and order and are therefore deemed unlawful in the Criminal Code (Art. 120–128). They must be dispersed by force if necessary. There is no opening for analysing the peaceful intentions of the organisers. Here is a clear gap between the Guidelines and the national law for which a peaceful assembly can only be an assembly where the organisers' peaceful objectives and intentions have been exposed in the prior notification sent to authorities.

As to the use of firearms: Art. 37 of the Decree is quite restrictive on the use of firearms which is only possible in case of self-defence, that is when life is threatened, such as in the Guidelines section 21.2.2.

The Guidelines section 24.1 strongly recommends law enforcement agencies to put 'in place post assembly debriefing processes' in order to evaluate the operation and draw lessons for better practice. In section 24.3, the Guidelines say:

Any use of force by law enforcement officials during the conduct of an assembly operation should be subject to an automatic and prompt review by a competent and independent authority.

The Decree does not mention any post-assembly debriefing nor evaluation. The issue of accountability is not treated: civilian authorities are responsible for requisitions but in case of use of force or firearms security forces involved in the operation seem to refer to the local commander who will make a report.

Human Rights Training Manual for Police Schools in Burkina Faso – 2014 *(Le manuel de formation en droits de l'Homme à l'intention des Ecoles de Police – Burkina Faso – 2014)*

The Human Rights Training Manual for Burkina Faso's police (the Manual) was elaborated by Burkina Faso's own police and published in 2014. It is used in the human rights courses of police officers. The chapter on public order management quotes and explains the international, regional and national texts related to the protection of rights challenged during public order operations. The chapter underlines that the national police shall guarantee and protect human rights, while also insisting on the responsibility of operational commanders in the monitoring and coaching of the police officers they are responsible for. The Manual refers to two texts adopted in 2012.

The Decree on general discipline of the National Police (the Decree), where three articles (22, 23 and 73) spell out the hierarchy's responsibility during operations:

Art. 23: The responsibility of the hierarchy is engaged when the operational commander does not inform, voluntarily or because of neglect, on a disciplinary fault committed by one of his officers. The commander may be punished for this.

Art. 73: Any operational commander shall see to the prevention of illegal and unlawful actions likely to violate the security and moral and physical integrity of people and goods.

The Code of Ethics of the National Police (the Code of Ethics), where Art. 18–20 underlines that police officers have to obey orders from their hierarchy unless these orders are deemed illegal and contrary to public interest. Police officers are accountable to their superior.

The Guidelines, the Human Rights Training Manual, the Decree and the Code of Ethics

The Guidelines strongly recommend the training of security agencies involved in public order operations in international and regional human rights standards. The development and use of the Human Rights Training Manual at the national police school shows that knowledge of Burkina Faso's human rights commitments and of human rights challenged during police's daily missions is a concern of the national police.

Likewise, the adoption of the two decrees of the national police on general discipline and the code of ethics underlining the hierarchy's responsibility during police operations shows the police's concerns for an execution of police missions (hereunder policing assemblies) that is more respectful and protective of citizens' rights and which is more in line with the recommendations of the Guidelines.

4.4 CONCLUDING REMARKS ON BURKINA FASO'S PUBLIC ORDER LEGISLATION AND SOME PERSPECTIVE

Burkina Faso's current national legislation on public order management does not promote the implementation of a human rights-based approach to the protection of the right to assembly as recommended in the Guidelines. Yet, the 2005 Decree insists on communication and planning between security agencies involved in a public order operation and the use of preventive measures in the first place. The development of context-relevant human rights material for human rights courses integrated in the formal curricula of the national police, and the adoption of two police decrees of general discipline and a code of ethics, will contribute to moving towards a more human rights-based legislation and approach in public order operations as recommended in the Guidelines.

Reforming national legislation in this direction will take time. It will have to take into account the key gaps between the current legislation and the Guidelines. These gaps are either provisions of national legislation that contravene the Guidelines, or gaps in national legislation that do not always address all the relevant aspects of policing and create a legal vacuum that can lead to erroneous interpretations or improvisation by law enforcement officials that do not comply with the regional and international human rights principles and standards.

Burkina Faso's last Universal Periodic Review (UPR) process (in 2013) ended with a number of recommendations. Among them one dealt with the freedom of expression and the freedom of assembly:



Ease current restrictions to allow for full, unhindered freedom of expression and freedom of assembly.

The recommendation was noted by the State.

Ironically, one year after this UPR, the people of Burkina Faso used their freedom of expression and assembly to push long-time president Compaoré from power. This was not done without damage to people and property. Security agencies involved in public order operations at the end of October 2014 (the police and the gendarmes) could not contain the crowds but refused to use force and firearms. Compaoré's government called for the special armed forces (RSP) who shot, killed and wounded several demonstrators.

Other recommendations from the 2013 UPR dealt with the creation of an independent national human rights institution which could provide some of the oversight mechanism that the Guidelines call for. In March 2016 Burkina Faso's parliament adopted a law creating a new National Human Rights Commission in accordance with the Paris Principles regulating NHRIs. The new Commission's mandate includes independent monitoring and reporting on human rights.

As mentioned earlier, the national police developed its own human rights manual which is now used in initial and in-service training of police officers at the National Police School. The chapter on policing assemblies spells out the human rights challenged during a public order operation and the principles which should govern the conduct of such operations. Moreover, Burkina Faso's national police is a founding member of POLI.DH, the West African police platform for human rights, which promotes human rights in police missions and which participated in the development of the Guidelines.

All this shows that the State is concerned by the protection of human rights and may soon be ready for a 'thorough reading' of its national texts on public order management in the light of the new Guidelines.



5. COTE D'IVOIRE

5.1 HISTORICAL AND POLITICAL CONTEXT

After its independence in 1960, Côte d'Ivoire was ruled by the same man, Félix Houphouët-Boigny, until 1993. The country was an economic power house in West Africa in the 1960s and 1970s but entered an economic crisis in the 1980s. This started a long period of turmoil which ended with political instability. A military coup in 1999 led to elections in 2000, bringing Laurent Gbagbo to power while his main opponent, Alassane Ouattara, was disqualified by the Supreme Court for his alleged Burkinabé nationality. This Court decision sparked unrest, especially in the northern part of the country. From 2002, Gbagbo's mandate was affected by a civil war which led to a division of the country, with the north and west part of Côte d'Ivoire coming under rebel control. UN peacekeepers were deployed. Finally, a peace agreement was signed in 2007 between the government and the rebels (or new forces), who participated in a new government through the new prime minister, Guillaume Soro.

Presidential elections were organised in 2010 (they had been postponed in 2005 because of civil war). Alassane Ouattara was recognised as the winner by most countries as well as by the UN, while Laurent Gbagbo and his supporters refused to accept the results, alleging fraud in the north. This sparked a second civil war, which led to massive human rights violations. UN and French troops took action against Gbagbo and arrested him in Abidjan in April 2011. Gbagbo was extradited to the International Criminal Court in Hague, accused of crimes against humanity and massive human rights violations. His case is being currently being examined. Since 2011, Ouattara has been leading the reconstruction of the country, which emerged deeply damaged after two civil wars. Ouattara was re-elected in 2015 with 84% of the votes. The reconstruction of security forces is a serious challenge, with a part of them coming from the rebellion movement in the north. Several mutinies have disturbed the reconstruction process in 2016–2017. In 2016, a new Constitution was adopted by a referendum.

Côte d'Ivoire has ratified all main international covenants and treaties such as the African Charter, the ICCPR, the ICESCR and the Convention against Torture.

5.2 THE CONSTITUTION OF 2016

Côte d'Ivoire has had three Constitutions, the last one adopted in November 2016. The two former Constitutions, from 1960 and 2000, were considered to be the source of the turmoil and instability the country had been through. The new Constitution's preamble subscribes to the World Declaration of 1948 and the African Charter on Human and Peoples' Rights, and guarantees the main freedoms and rights enshrined in the International covenants ratified by Côte d'Ivoire. Main changes deal with the conditions of eligibility to the presidency, the creation of a vice president in the executive, and the establishment of a Senate. Human rights are strengthened, especially those of vulnerable groups such as children, women and people with disabilities.

Art.s 19 and 20 of the new Constitution of 2016 (the Constitution) guarantee the State's protection of freedom of expression and freedom of assembly:



Art. 19: Freedom of thought and freedom of expression, especially freedom of conscience, of philosophic opinion and religious faith and cult are guaranteed to all. Everyone has the right to express and disseminate freely his ideas.

These freedoms are enjoyed within the respect of the law, of the rights of others, of national security and public order.

Art. 20: Freedom of association, of assembly and of peaceful demonstration are guaranteed by the law.

Besides, according to Art. 123 of the Constitution:

The treaties and agreements regularly ratified or approved have, on their publication, an authority superior to that of the laws, under reserve, for each agreement or treaty, of its application by the other party.

The State has taken the commitment to guarantee the freedom of assembly and expression.

5.3 NATIONAL LEGISLATION ON PUBLIC ORDER MANAGEMENT

The texts used by security forces when involved in public order management include the Decree on the Participation of Armed forces in Public Order Operations from 1967, and the Criminal Code (*Code pénal*) of 1981.

The Decree from 1967 explains how requisitions of armed forces for operations have to be done; the decree contains several references to the criminal code of 1981 which has been under review for the last couple of years. The Decree also refers to the law on association from 1960 and to a French law on freedom of assembly from 1881. We will look at the 1967 Decree and the Criminal Code which were both adopted during the long presidency of Houphouët-Boigny and therefore strongly influenced by French legislation.

Decree 67-332 on the Participation of Armed forces in Public Order Operations – 1967 (*Décret 67-332 du 1er août 1967 relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*)

The Decree was adopted during a period with one-party system and where media were under the strong influence of the party in power. The 1960 Constitution did not specifically guarantee the right to assembly and freedom of expression, although its preamble subscribed to the World Declaration. The national police was created in 1961 and placed under the Ministry of Interior (thus a civilian authority), while the gendarmerie was established in 1962 under the Ministry of Defence (thus a military institution). Public order management was one of the daily missions of both institutions.

The Decree is about the participation of national armed forces in public order operations. Requisitions shall be addressed to military authorities who include gendarmes and armed forces. General requisitions shall indicate the use of troops (150 gendarmes or soldiers), the date and hour of their arrival, the place they have to occupy, their behaviour upon arrival, who they report to and how long they are expected to be used. A particular requisition shall be used in case of emergency and allows the use of force to disperse crowds, push them back or establish filter roadblocks. The special

requisition allows the use of firearms in a case of emergency, and the military are free to decide how to use their weapons. All requisitions note that the military refer to a civilian authority.

The Guidelines and the Decree of 1967

In section 3.2, the Guidelines underline that the military should not be used to police assemblies, only in exceptional circumstances and if absolutely necessary. In same section 3.2, the Guidelines stress:

Military personnel deployed to assembly operations must be subordinate to, and under the command of, the police authorities; be fully trained, in and be bound by, regional and international human rights standards.

The Decree considers the requirement of military troops as part of a public order operation to prevent trouble and re-establish order. The general requisition does not mention any case of emergency.

In section 21.1.2, the Guidelines state that:

the use of force is an exceptional measure. In carrying out their duties, law enforcement officials shall, as far as possible, apply non-violent methods before resorting to the use of force and firearms.

In section 21.1.3 of the Guidelines:

When use of force is unavoidable, law enforcement officials must minimise damage and injury, respect and preserve human life and ensure at the earliest possible moment that assistance is rendered to any injured or affected person and that their next of kin is notified.

The Decree does mention that requisitions for force and firearms are used in case of emergency, but there is no mention of a command structure, no recommendation for the use of prevention measures nor the training of troops in international and regional human rights standards; there is no demand for information gathering (just what is to be filled in the requisition for armed forces), nor proposal of contact with other stakeholders (assembly organisers, local authorities) before the operation. Military are even told that they are free on how to use their weapons. Because of contrary provisions and the lack of precise information, the 1967 Decree is very far from the Guidelines.



Criminal code of 1981 (*Le Code pénal de 1981*)

The first three sections of a chapter of the Criminal Code deal with assemblies.

According to Art. 183 of the Criminal Code, prior notification is necessary to organise and conduct a demonstration. The demonstration is deemed unlawful if notification is incomplete or inaccurate, or if the demonstration is called for before notification or after its prohibition. Demonstration organisers will then be condemned to a prison sentence and a fine. People participating in a demonstration which has not been declared or has been forbidden will also be condemned to a prison sentence and a fine.

Art. 185 punishes with a prison sentence anyone trying to prevent or disperse a demonstration which has been allowed, by words or threats, by violence or force or any other means.

The Guidelines and the Criminal Code

Section 9 of the Guidelines says:

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

In the Criminal Code Art. 183, prior notification is necessary to make a demonstration lawful. Dispersal is not considered as sufficient restriction; organisers and participants in a demonstration which has not been notified correctly or has been forbidden risk a prison sentence and a fine. This is much more restrictive than the Guidelines section 16.2 which says:

The participation of a person in an assembly is not in itself a reasonable ground to stop, search and/or arrest that person.

The provisions of Art.185 of the Criminal Code suggest that counter-demonstrations to demonstrations which are lawful are also forbidden, and their participants might be condemned to prison sentences. This is contrary to the Guidelines section 18.1:

The right to assemble freely with others extends to the right to engage in simultaneous or counter assemblies.

The Guidelines suggest in section. 18.3

If law enforcement officials deem it impossible to facilitate counter or simultaneous assemblies precisely as planned, preference should be given to the facilitation of the first notified assembly and alternatives must be provided to the other assemblies.

The Criminal Code and ‘public gatherings’:

As in Burkina Faso, ‘public gatherings’ are considered spontaneous assemblies likely to disturb public order by the law and therefore forbidden. They will be dispersed by force. Art. 180 of the Criminal Code punishes persons participating in a ‘public gathering’ if they do not leave the gathering after the first order for dispersal. Art. 181 will punish any person calling for a public gathering without any weapon.

The Guidelines and gatherings in the Criminal Code

In section 9.1, the Guidelines consider spontaneous peaceful assemblies as lawful. If the intention of organisers and the conduct of the gathering are deemed peaceful as mentioned in section 21.1.2 of the Guidelines, then the gathering should not be dispersed.

Art. 179 of the Criminal Code prohibits armed and unarmed gatherings ‘that might disrupt public peace and order’. The lack of precise criteria or of a definition of a gathering likely to disrupt public peace leaves the door open for abuse, assessment errors and arbitrary actions on the part of law enforcement officials.

The Guidelines highlight the need to allow spontaneous assemblies in a democratic society and, in the interpretation of the peaceful or non peaceful nature of an assembly. Section 21.1.2 of the Guidelines states that the word ‘Peaceful’ shall be interpreted to:

include conduct that annoys or gives offence as well as conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties. Isolated acts of violence do not render an assembly as a whole non-peaceful.

5.4 CONCLUDING REMARKS ON COTE D’IVOIRE’S PUBLIC ORDER LEGISLATION AND SOME PERSPECTIVE

Cote d’Ivoire’s national legislation on public order management reflects the one-party regime in place at the time where it was adopted: it is restrictive and quite far from the rights-based approach recommended by the Guidelines. Unfortunately, we did not have access to other documents on the policing of assemblies.

Since the end of the civil war in 2011, it should be noted that positive initiatives have been taken by the government for a better protection of human rights. The State’s Report 2012–2015 to the ACHPR points out the creation of a Ministry of Human Rights, and of human rights focal points in ministries and public institutions as well as the human rights training of security agencies.

The same report quotes:

The mobile human rights campaign organised by the Ministry of Human Rights which has been reaching out to all parts of the country since 2012 provides a training session for the military and paramilitary forces on the theme ‘respect for human rights and the maintenance of law and order’.



Besides, the report underlines the current process of reviewing the Criminal Code (*Code pénal*) to make it conform better to the international covenants ratified by Côte d'Ivoire and to the new Constitution of 2016 which has improved the protection of rights.

In 2012, a new law for a more independent national human rights institution was adopted. The new institution's mandate includes monitoring of human rights. This will be useful to follow up the implementation of improved legislation.

The 2016 Amnesty International report illustrates how urgent it is to reform public order legislation in Côte d'Ivoire:

The authorities restricted the rights to freedom of expression, of association and of peaceful assembly under laws that criminalised peaceful protests and other peaceful expression. More than 70 people, mostly opposition members, were arrested and released hours or days after.

In its 2017 report, Amnesty indicated that:

Rights to freedom of expression, association and peaceful assembly have been restricted, and demonstrations forbidden.

The legal framework governing freedom of assembly in Côte d'Ivoire leaves a big legal vacuum as to the principles applicable before, during and after assemblies which ensure a human rights-based approach. This situation could cause law enforcement officials to develop practices that do not comply with regional and international principles and standards regarding the right to assembly freely with others.



6. MALI

6.1 HISTORICAL AND POLITICAL CONTEXT

After achieving independence in 1960, Mali entered a long period of one-party rule under the presidency of Modibo Keita. His regime was overthrown in 1968 by a military coup led by Moussa Traoré. The new president tried to reform the economy but faced a terrible drought (1968–1974) and increasing protests. Dissenters were severely repressed. Opposition to the corrupt and dictatorial regime grew in the 1980s and was complicated by the rise of ethnic violence in the north after the return of Tuaregs from Libya. The hard and tough repression on demonstrators at multiplying mass rallies asking for multi-party democracy led to the revolution of March 1991.

On 26 March 1991, Lieutenant Amadou Toumani Touré (called ATT) arrested Moussa Traoré. Political parties were legalised and a new constitution was drafted and adopted through referendum in 1992. Alpha Oumar Konaré was elected president in Mali's first democratic elections. He was re-elected in 1997 for a second and last mandate. In 2002, retired general ATT was elected president. He was re-elected in 2007 for a second mandate. During this period (1992–2011), Mali was considered one of the most democratic and stable states in West Africa.

In January 2012, a Tuareg rebellion led by the National Movement for the Liberation of Azawad began in the north of the country. The rebels, helped by Jihadist groups, defeated the army, which led to a military coup on 22 March where Amadou Sanogo chased ATT from power. A transitional government was installed. The Islamist groups who had helped the Tuaregs then turned on them and took control of the north. Their objective was to implement Sharia law in Mali. In January 2013, French armed forces – at the request of Mali's government – stopped the advance of Islamist groups in central Mali and, together with Mali's army, claimed to have liberated the three northern regions of Gao, Timbuktu and Kidal. A UN peacekeeping mission (MINUSMA) was established. Elections took place at the end of 2013 and Ibrahim Boubacar Keita was elected president. A peace agreement offering more autonomy to the northern regions was signed in Bamako in June 2015 under international pressure by an alliance of Tuareg- and Arab-led rebels and a coalition of pro-government armed groups. Today, insecurity still prevails and has extended to the central regions of Mopti and Segou. The French armed forces are still there and there is no sign of implementation of the peace agreement. New elections are scheduled for 2018.

Mali has ratified most international human rights covenants such as the African Charter, the ICCPR, the ICESCR and the Convention against Torture.

6.2 THE CONSTITUTION OF 1992

The 1992 Constitution was drafted by the National Conference established after the arrest of dictator Moussa Traoré. The new Constitution (Mali's third) was adopted by referendum with 98% of the votes. It provides for multi-party democracy and a semi-presidential regime. The Constitution adheres to the World Declaration and to the African Charter on Human and Peoples' Rights.

The new text reflects the sufferings of the past and the end of a regime which was very repressive on public freedoms, through the torture and execution of many dissenters arrested during the growing protests and demonstrations in the 1980s. It guarantees the freedom and fundamental rights of Mali's people.



The Constitution protects the freedom of expression and assembly in Art. 4 and 5:

Art. 4: Everyone has the freedom of thought, conscience, religion, cult, expression and creation within the respect of the law.

Art. 5: The State shall recognise and guarantee, under the conditions laid down by law, the freedom to come and go, the free choice of residence, freedom of association, of assembly, of procession and demonstration.

The 1992 Constitution has a whole title (Title I) dedicated to the guarantee of rights and freedoms as well as to mechanisms meant to ensure that they are respected.

Besides, in Art. 116:

The treaties and agreements regularly ratified or approved have, on their publication, an authority superior to that of the laws, under reserve, for each agreement or treaty, of its application by the other party.

The State has thus taken the commitment to guarantee the freedom of expression and assembly.

6.3 NATIONAL LEGISLATION ON PUBLIC ORDER MANAGEMENT

National legislation on public order management in Mali refers to the 1992 Constitution which protects the freedom of expression and the right to assembly and demonstration, but it also still refers to an ordinance from 1959 on public assemblies, to Ordinance 34–59 on threats to the internal security of the State – two statutes enacted before Independence (Mali was then known as the Sudanese Republic) – and finally to the Charter of Political Parties of 2005. We shall also look at the Human Rights Manual which was developed and published by Mali's police in 2017 and which will be used in police training. A whole chapter deals with public order management.

Ordinance 59–36 from 1959 on the Freedom of Assembly *(Ordonnance 59-36 – PCG du 28 Mars 1959 portant loi sur la liberté de réunion)*

The Ordinance defines a public assembly and sets the rules for its conduct. This text has also strongly inspired the law on freedom of assembly and demonstration of 1997 in Burkina Faso:

Art. 3: Public assemblies are submitted to prior notification. They can take place freely without authorisation if it is a conference or an exposé followed or not by a debate.

Each assembly needs a bureau including at least three persons. The bureau is responsible for maintaining public order and preventing any violation of the law during the assembly. A civil servant may represent the authorities during the assembly and may decide dispersal to prevent trouble.

The Ordinance lays down the principles for a public demonstration:

Art. 6: [...] all demonstrations in public space are submitted to prior notification to the administrative authority (mayor, prefect and sub prefect). The notification shall include the names and addresses of three organisers, the day and time of the assembly, its objective and the planned itinerary.

The notification shall be signed by the organisers and delivered at least 24 hours before the assembly to authorities who will then give a receipt. Authorities may ban the assembly or demonstration if there is a risk of disturbance of public order. The organisers will then be immediately informed of the decision. The limits imposed on the freedom of demonstration seek to prevent public disorder.

Art. 8: Administrative authorities may, at any time, even in case of no prohibition initially, disperse an assembly or a demonstration in public space if the maintenance of public order so requires.

Authorities may, after warning, intervene to disperse and ban demonstrations which degenerate. The orders for dispersal are however not necessary,

if violence or assault are exercised against security forces or if the latter cannot defend the land they occupy or the positions they are bound to defend.

The Guidelines and the 1959 Ordinance

The Guidelines do not see prior notification as absolutely necessary to make an assembly lawful. Spontaneous assemblies – if deemed peaceful – should be legal, according to the Guidelines.

The main concern of the Ordinance is to prevent disorder and trouble, not to protect the right to assembly nor participants' rights. This is not surprising when looking at the context of this 1959 Ordinance: Mali was not independent; the first Constitution did not provide guarantee of freedom of rights; and key conventions like the ICCPR and the African Charter had not yet been developed. What is surprising is that this text is still referred to when teaching public order management to security forces.

Ordinance 34-59 – PCG of 1959 on Violations of the Internal Security of the State (*Ordonnance 34-59 – PCG relative aux atteintes à la sécurité intérieure de l'Etat*)

This Ordinance was adopted before independence and defines in Articles 18–19 what a 'gathering' is:

The gathering may be defined as a gathering – with or without weapons – of an undetermined number of persons on a public road or in a public space, likely to disturb public order. It can be planned or spontaneous but becomes criminal when participants have not left after the orders of dispersal.



Any person participating in such gatherings will have to leave after the first order for dispersal. Otherwise, force will be used and participants risk arrest and ultimately prison sentences. The article does not explain nor provides examples for what is '[l]ikely to disturb public order'.

The Guidelines and Ordinance 34–59

The notion of gathering mentioned in Ordinance 34–59 is also found in Art. 63 of the Criminal Code (*code pénal*) of 2001 and several criminal codes in francophone West Africa, since such gatherings are deemed unlawful – with or without weapons. The Guidelines might not have the same interpretation: gatherings – without weapons and if deemed peaceful – might be considered a peaceful spontaneous assembly and as such lawful. One can regret the lack of explanation and examples of what makes a gathering 'likely to disturb public order'. It leaves the door open to interpretations which will restrict the right to assembly. The context of the adoption of Ordinance (1959) explains the restrictive interpretation. Yet, the 'gatherings' are also mentioned in Article 63 of the Criminal Code of 2001:

The obstruction of public road through illegal gatherings, barricades, fires aiming at blocking or preventing the free movement of persons or at creating panic among people will be punished by a prison sentence of six months up to three years and a fine of 20 000 to 200 000 CFA, or only one of the two sanctions.

The Charter of Political Parties Law 05–047 of 2005 (*Loi 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques de 2005*)

The two first republics of Mali were characterised by two long periods of one-party regime together with grave human rights violations. When multi-party system was established in 1992, there was wide concern to ensure equal participation of citizens to political life in a peaceful way. A Charter of Political Parties was elaborated. The law 05–047 of 18 August 2005 lays the rules for political parties, making them responsible for the civic training of their members and leaders. The law sees political parties as having a mission of general interest by contributing in a peaceful and democratic way to the rule of law with the free choice of leaders and the full enjoyment of individual and collective rights where intolerance and political violence are banned. Art. 16–20 of the Charter provide rules for parties' demonstrations, marches and rallies:

Art. 16: Political parties organise freely their activities. However, demonstrations in public space are submitted to prior notification. The party's leaders shall send notification to the administrative authorities three days before the date of the demonstration.

If persons or goods are damaged during the demonstration, the organisers are legally responsible.

Art. 17: Marches or protest or support rallies are not submitted to prior notification. However, organisers shall inform administrative authorities at least 48 hours before the date planned. Organisers help administrative authorities keep public order.

Art. 20: A political party cannot be held responsible for individual actions committed by its members. However, the private character of these actions shall be established.

The Guidelines and the Charter of Political Parties

There is a will in the Charter to provide space for free expression and assembly to the people of Mali under the responsibility of their political parties. In Art. 17, the Charter is less restrictive than the Ordinance of 1959 by affirming that ‘marches and rallies are not submitted to prior notification’, but organisers have to inform authorities. This goes along with the principle of the Guidelines that lack of prior notification should not make an assembly unlawful, while exchange of information between organisers and authorities will enable better risk assessments and contingency plans for a peaceful event.

However, even if the Guidelines acknowledge the importance of prior notification, its absence in the case of spontaneous demonstrations does not render an assembly unlawful.

Art. 17 of the Charter also mentions the necessity for organisers to assist authorities in keeping public order. This indicates concern for the need that organisers work together with authorities before the assembly which is another principle of the Guidelines: communication and cooperation between stakeholders to ensure the peaceful conduct of an assembly.

Art. 20 makes a difference between individual responsibility and that of parties in general during assemblies. Seeking to establish the responsibility of each person is a good way to start. This is closer to section 20.3 of the Guidelines:

Law enforcement officials should be trained to differentiate between individuals and group behavior, and to identify and remove specific persons identified as acting in an unlawful or violent manner while continuing to facilitate the enjoyment of the right to assemble freely with others for all other persons.

The behaviour of some individuals should not lead to dispersal of an assembly.

Human Rights Training Manual for Mali’s Police – 2017 (Manuel de formation en droits de l’Homme à l’usage des fonctionnaires de police du Mali – 2017)

The Human Rights Manual for Mali’s police, which has been recently published by Mali’s national police school, will be used to teach police officers as indicated in the chapter on public order:

In Mali, in peacetime, public order management is a police mission. In case of trouble, public order management is implemented by both the police, the gendarmerie and the national guard. Armed forces may only be involved after specific requisition, to support security forces.

The Manual underlines that the responsibility of public order management is solely under the Ministry of Security and Civil Protection.

The Manual also makes a clear distinction between public order management during peacetime, and operations to be conducted during troubled periods where the government can claim the state of emergency. The 1992 Constitution, in Art. 49 and 50, provides exceptional powers to the president to claim a state of emergency. Art. 50 enumerates the conditions:



When the institutions of the Republic, the independence of the nation, the integrity of the national territory, the implementation of the country's international commitments are threatened in a serious and imminent way, when public constitutional powers cannot function regularly and are interrupted.

A state of emergency is then claimed, and will restrict certain individual and collective freedoms such as the right to assemble freely with others.

On 20 November 2015, after the terrorist attack of the Radisson Blu Hotel in Bamako, Mali's government adopted Decree 2015-0752/PRM claiming the state of emergency. Public assemblies and demonstrations were forbidden.

The Guidelines and the Human Rights Manual

In section 3.2, the Guidelines clearly say that:

military must only be used in exceptional circumstances.

It seems that Mali's legislation conforms to this point when it underlines that public order operations are a daily police mission and that police, gendarmes and national guards will only be involved in case of trouble.

In section. 2.1.3, the Guidelines recommend that limitations and restrictions on the right to assemble freely with others must be treated as an exception, and that any limitations or restrictions imposed must be necessary and proportionate, free from discrimination and in accordance with regional and international human rights standards. The Guidelines recommend that limitations and restrictions:

be decided on a case-by-case basis and reviewable by competent, independent and impartial administrative and judicial authorities, in both law and practice, within a reasonable period of time.

This last point of the Guidelines would be difficult to implement during a state of emergency where public assemblies and demonstrations are all forbidden. The fight against terrorism in the Sahel has influenced national legislation negatively in relation to the protection of freedom and fundamental rights: when a state of emergency is declared, decrees which restrict individual and collective rights are adopted. Extra powers are given to authorities and security agencies. The right to assembly will be one of the first rights limited. When the state of emergency lasts for a long period, the restrictions risk being accepted as 'normal', with an increased risk of excessive use of force and firearms to disperse assemblies and demonstrations that might take place.

6.4 CONCLUDING REMARKS ON MALI'S PUBLIC ORDER LEGISLATION AND SOME PERSPECTIVE

Mali's national legislation on public order management, which is based on the 1992 Constitution, the Criminal Code of 2001, the two Ordinances of 1959, and the Charter of Political Parties of 2005, reflects the country's political history: since the 1991 revolution, there has been a will to guarantee the freedom of expression and the right to assembly after decades of hard repression of dissenters. Mali's legislation development, especially the Charter of Political Parties, goes in the right direction, expressing concern for a better protection of rights during assemblies and thus progressively moving towards the Guidelines over the years. However, national legislation provides very little information on the criteria for the use of force, the de-escalation of tension, facilitating multiple assemblies, counter-assemblies, etc.

This is illustrated in the various state and NGO reports to international covenants until 2011 where the freedom of expression and the right to assembly were considered reasonably well protected in Mali.

The crisis the country has been through since 2012 has brought new challenges: the transitional period after the coup of March 2012 saw several restrictions of civil and political rights, both in the south which was under the military junta's control and in the north under Sharia law imposed by jihadist groups. The right to assembly was neither guaranteed nor protected during that period. The rule of law was re-established after the elections at the end of 2013. But the fight against terrorism pushed the government in 2015 to claim a state of emergency and the prohibition of assemblies and demonstrations.

In Amnesty's 2016 report is a critique of Mali regarding the excessive use of force during assemblies:

Security forces and UN peacekeepers used excessive and lethal force, including against protesters. [...] In April, two demonstrators were shot dead and four others were wounded at Kidal airport during a protest against arrests by international forces. In July, Malian forces fired live ammunition during a march in Gao organised by the Civil Resistance Movement, killing three and wounding more than forty others.

In both cases, armed forces were responsible for public order.

It should be noted that, in spite of this crisis and the security challenges, in 2016 Mali's government adopted a law establishing a new national human rights institution more conform to the Paris Principles. The new NHRI, which should be independent, has a strong monitoring mandate which is in line with the recommendations of the Guidelines. Likewise, the elaboration by the national police of its own human rights training manual taking into account Mali's context and challenges is a positive step towards a more human-rights based approach in policing assemblies.

As with Burkina Faso, Mali's national police is also a founding member of the West African police platform for human rights (POLI.DH) whose objective is the promotion of human rights in police missions.



7. NIGER

7.1 HISTORICAL AND POLITICAL CONTEXT

During the first 14 years of its independence (1960–1974), Niger lived under a one-party system under the presidency of Hamani Diori. A severe drought and food crisis as well as accusations of growing corruption led to Niger's first military coup in April 1974 by Colonel Seyni Kountché. The new head of state banned political parties and severely repressed public freedoms. Meanwhile, the country's economy improved thanks to the exploitation of uranium in the north, the development of key infrastructures, and low corruption in state administration. Kountché died in 1987. His successor initiated some political reforms and had a second Constitution adopted, but he failed to establish the multi-party democratic system which trade unions and students were asking for.

In 1991, the national sovereign conference initiated a new period for Niger: its objective was to bring about multi-party democracy. A third Constitution was drafted and adopted by referendum in 1992, new institutions were put in place, the press was free, fair and free elections took place, and in 1993 Mahamane Ousmane was elected president of the third republic. His presidency was full of political turmoil and weakened by the first Tuareg and Toubou rebellion in the north who wanted more attention from the central government. The paralysis of the regime led to a new military coup in 1996 by Colonel Baré Maïnassara who ended the third republic and had a fourth Constitution adopted. The new elections brought Baré Maïnassara to the presidency. These elections were not considered free and fair by donors, who stopped multi- and bilateral assistance. Public freedoms were repressed and dissenters arrested. The president ignored the international embargo on Libya in order to get funds for Niger's economy. On April 1999, Baré Maïnassara was assassinated: the new military transition initiated the drafting of a fifth Constitution which was adopted. Elections were organised and Mamadou Tandja was elected president.

The new government started the administrative and economic reforms which had been blocked in the 1990s. Tandja was re-elected in 2003. In 2004, the first municipal elections of Niger were organised. But political disagreement between the president and his prime minister Hama Amadou grew and started an unstable period in 2007. At the same time a second Tuareg rebellion started in the north. By 2009, President Tandja said he wanted a third mandate, which was ruled contrary to the Constitution by the Constitutional Court. Tandja ignored the ruling and made a new Constitution (the sixth!). Tandja was chased out of power in February 2010 by a new military coup. Niger's seventh Constitution was drafted and adopted. Elections took place and Mahamadou Issoufou was elected president in 2011. He was re-elected in 2016.

Since 2012, Niger has faced serious security challenges after the fall of the Gadhafi regime which destabilised Libya on its northern border, making it a shelter for various armed militia and terrorist groups. This encouraged attacks of the terrorist group Boko Haram in the south-east and infiltrations of the jihadist groups in northern Mali in the west and north-western regions. A substantial part of the state budget is currently spent in the fight against terrorism.

Niger has ratified most of the international human rights covenants such as the African Charter, the ICCPR, the ICESCR and the Convention against Torture.

7.2 THE CONSTITUTION OF 2010

Niger's seventh Constitution was developed by a group of 16 independent and respected Nigerien scholars and personalities who were aware that the new constitution should guarantee individual and collective rights, the rule of law and democracy while taking into account Niger's context and challenges. The seventh Constitution therefore recalls in its preamble the National Sovereign conference of 1991 that had gathered the country's living forces to establish a multi-party democracy. It clearly affirms the State's guarantee of individual and collective rights. It reaffirms:

an absolute opposition to any political regime founded on dictatorship, arbitrariness, impunity, injustice, corruption, racketeering, regionalism, ethnocentrism, nepotism, personal power and the cult of personality.

The 2010 Constitution proclaims Niger's attachment to the World Declaration, to the international covenants (ICCPR and ICESCR) of 1966 and to the African Charter of 1981.

The State guarantees freedom of expression and association in Art. 9 and 30:

Art. 9: [...] Political parties, groups of political parties, trade unions, non-governmental organisations, and other associations or groups of associations are created and do their activities freely in respect of the law.

Art. 30: Any person has the freedom of thought, opinion, expression, conscience, religion and worship. These rights are exercised with respect of public order, social peace and national unity.

The right to assembly is protected in Art. 32:

The state recognises and guarantees the freedom of movement, the freedom of association, assembly, procession and demonstration within the conditions defined by the law.

Taking into account Niger's history of military coups and political turmoil, the seventh constitution also describes in Art. 67 the conditions for claiming the state of emergency where individual and collective rights are restricted:

Emergency provisions: When the institutions of the Republic, the independence of the Nation, the integrity of the national territory or the execution of the international engagements are threatened in a serious and immediate manner, and the regular functioning of the public constitutional powers is interrupted, the President of the Republic takes the exceptional measures demanded by these circumstances after official consultation of with Prime Minister, the President of the National Assembly and the President of the Constitutional Court.



He (the president of the Republic) informs the Nation by a message. The National Assembly meets in full right if it is not in session. No institution of the Republic may be dissolved or suspended during the exercise of the exceptional powers. The exceptional measures must be inspired by the will to assure to the constitutional public powers, within the shortest time periods, the means to accomplish their mission. The National Assembly approves with an absolute majority of its members the duration of the exercise of the emergency powers and terminates them in the case of abuse.

A state of emergency can only last fifteen days and needs further approval for prolongation if necessary.

The 2010 Constitution also recognises the authority of the international covenants ratified by Niger such as the African Charter:

Art. 171: The treaties or agreements regularly ratified have, from their publication, an authority superior to that of the laws, subject to, for each agreement or treaty of its application by the other party.

7.3 NATIONAL LEGISLATION ON PUBLIC ORDER MANAGEMENT

Niger's legislation on public order includes two decrees on gatherings and public order management from 1966, a ministerial instruction on participation of armed forces in public order operations from 1966, the criminal code of 2003, a law regulating demonstrations in public spaces from 2004 and a decree on the material likely to be used in public order operations and re-establishment of order adopted in 2014. We will also look at both the law on the state of emergency from 1998 and a law from 2002 regarding the state of warning (*mise en garde*). Finally, we will have a look at the human rights training manuals of the national police and the national guard as we have had access to the specific instruction manual the police have developed for public order operations and which is used in police training.

Decree 66-070 from April 1966 Enabling Implementation of Art. 97 of the Criminal Code of 2003 on Gatherings (*Décret 66-070 - PRN du 20 avril 1966 déterminant les modalités d'applications de l'article 97 du Code Pénal sur les attroupements*)

The Decree on the Management of Gatherings was adopted during the presidency of Diori Hamani, who led the one-party regime put in place after independence and before ratification of the ICCPR by Niger. Gatherings are the key element in public order approach at that time. The responsibility of these operations is placed with the Ministry of Interior. The decree enables the implementation of Art. 97 of the Criminal Code which is part of a whole chapter on gatherings. This article was hardly unchanged in 2003 when the 1961 criminal code was modified.

Art. 97 of the Criminal Code:

All gatherings – both with arms or without arms – that might disturb public peace are forbidden. Security forces called to disperse may use force if violence is used against them or if they cannot defend the ground they occupy in any other way. The gathering will be dispersed by force after authorities have warned participants and given orders for dispersal.

Art. 98: Any unarmed person who does not leave a gathering after the first order for dispersal will be sentenced from two months up to one year in prison and from six months up to three years in prison if the person stayed when force was used.

Art. 100: Any direct call for gathering without arms through public speech or written, printed or posted message will be sentenced from three months up to one year in prison if the gathering took place. If not, the sentence will be from two – six months in prison and a fine.

The sanctions are quite heavy and indicate serious concern for any group of people gathering in public spaces. Having said that, it was in 2003 that the Criminal Code was modified, barely two years after 11 September 2001 where Al-Qaida's massive attacks on the United States had had supporters among some Muslim leaders in Niger and their followers, which had urged the government to take measures to control religious preachers in mosques and on the radio.

The 1966 Decree states that armed forces will only be used if required and that they will be responsible for the resources used. The Decree also mentions that orders for dispersal shall be given in French and in the language of the participants in the gathering.

Decree 66-82 from March 1966 on General Rules Regarding Public Order Management, Public Security and Sobriety (*Décret 66-82 - PRN du 9 mars 1966 déterminant les règles générales relatives au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques*)

This Decree affirms that public order is ensured by gendarmes, republican guards and the national police – and exceptionally, in case of emergency (Art. 6) by armed forces. The security forces operate under the authority of the prefect, the sous-prefect or the mayor.

An Ordinance of 1993 (Ordonnance 93-28 from March 1993 adopted after the National Sovereign Conference) also gives traditional leaders authority over public order operations, a regulated authority.

Ministerial instruction 42/PRN/MDN from September 1966 on the Participation of Armed forces in Public Order Operations (*Instruction ministérielle 42 - PRN - MDN de septembre 1966 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*)

This instruction provides a definition of public order management:

[public order management is about] preventing gatherings in order to avoid repressing them. It is based essentially on information and includes mainly preventive measures. It also includes, if order is disturbed, measures to re-establish it.

The instruction enables armed forces to participate in the re-establishment of public order exceptionally. The military are then allowed to use force and firearms and are responsible for the resources to be used.



The Guidelines and the 1966 Decrees and the Criminal Code of 2003

The 'gathering' approach of public order management underlines that the main objective is to avoid trouble and disorder. Gatherings – also without arms – are forbidden if they are likely to disrupt public peace. The lack of definition of what may be considered likely to disrupt public peace can, in practice, be a source of abuse and mistaken interpretation, leading to the systematic dispersion of any unarmed gathering. Moreover, the approach is an immediate order for dispersal and, if participants do not leave after the first order, dispersal by use of force and ultimately firearms. Participants who disobey will be arrested and sentenced to prison. Even calls for gatherings without arms which have not taken place will be punished.

Protection of the right to assembly or of rights of participants or any other stakeholders is mentioned nowhere. These texts are far from the principles and recommendations of the Guidelines, which consider that spontaneous and peaceful assemblies should not be forbidden and which warn against the use of force and firearms. The 1966 decrees and 2003 Criminal Code prescribe immediate dispersal of gatherings, which unavoidably will involve the use of force and maybe firearms. However, the ministerial instruction indicates some concern for excessive use of force when recommending information activity and prevention to avoid repression.

According to Art. 97 of the Criminal Code:

Security forces called upon to disperse a gathering or to ensure the execution of the law, a judgement or a judicial warrant, may use force if violence or illegal actions are used against them or if they cannot defend the territory they occupy or the positions entrusted to them in any other way.

This provision is vague, and does not highlight the criteria for the use of force set out in the Guidelines, particularly those of necessity and proportionality. Indeed, there are several levels of violence and the type or degree of force used should vary according to the situation.

Ordinance 92-036 from August 1992 Protecting University Campuses *(Ordonnance 92-036 août 1992 relatives aux franchises universitaires)*

In the aftermath of the national sovereign conference of 1992 that had followed the violent repression of student unrest in the capital Niamey, the Ordinance of 1992 was the first text attempting to protect the freedom of expression and assembly on university campus and a vulnerable group, students:

Art. 5: Security agencies may only operate on a campus with the rector's authorisation.

The Ordinance was drafted while the first human rights organisations were allowed into, and created in, the country. The text is generally respected and indicates concern for the protection of the rights of this specific group: students. However, security forces do sometimes enter the university campus, like recently, in April 2017 where students' demonstrations got out of control and one student was killed. The police officers sent to the university campus that day were unexperienced, which is contrary to the recommendations of the Guidelines to use appropriately trained and equipped law enforcement officials.

*Laws linked to exceptional circumstances:***Law 98-24 from August 1998 on the state of emergency (*Loi 98-24 d'août 1998 relative à l'Etat d'urgence*)**

The 1998 law was adopted during the presidency of General Baré Maïnassara, who came to power after a military coup. The severe restrictions on public freedoms during this period sparked unrest which led to many arrests of opponents and dissenters.

The law of 1998 provides the procedures to implement the state of emergency in Art. 67–68 of the Constitution.

A state of emergency may be claimed for 15 days, during which individual and collective rights will be restricted. Security agencies and authorities are given additional specific powers. Public freedoms such as freedom of assemblies and demonstrations will often be the rights affected by these exceptional circumstances and be forbidden.

The 1998 law was modified in 2015 in order to prolong by three months the state of emergency claimed in south-east Niger, where armed forces were fighting the terrorist group Boko Haram coming from Nigeria. The same law was used to claim the state of emergency in western Niger (in the Tillabéry and Tahoua regions) in 2017 after repeated terrorist attacks in these areas.

Law 2002-030 from December 2002 on the state of warning (*Loi 2002-030 de décembre 2002 relative à l'Etat de mise en garde*)

The Law on the State of Warning was adopted in December 2002 after a sudden attempted mutiny among armed forces in eastern Niger and in the capital Niamey. Art. 4, al.2 states:

Warning includes certain measures which will enable government action, reduce the vulnerability of people and goods and guarantee safe operations.

This law is used in case of a brutal and organised insurrection if a state of emergency has not been declared and if responsible civilian authorities could not proceed regularly to the requisition of armed forces. The law enables military commanders likely to receive a requisition to apply measures re-establishing order and the normal functioning of the state taking over all civilian and military resources available. This happened in the Diffa region in July/August 2002 after a military mutiny. Assemblies and demonstrations were forbidden during that period.

The Guidelines and the laws on state of emergency and warning

The laws regarding the state of emergency or state of warning lay out the procedures for public order management under exceptional circumstances. These procedures aim to give security agencies and authorities specific powers to prevent trouble. They will restrict individual and collective freedoms, forbid assemblies and demonstrations in public spaces, enabling discriminatory arrest of suspected dissenters or opponents. Risks of excessive use of force and firearms increase, which may be used in a discriminatory manner and endanger intangible rights. The use of force and firearms risk becoming 'normal' if the situation is prolonged. Moreover, the military are generally more involved in public order management during a state of emergency. The use of military should be the exception according to the Guidelines.



The Guidelines recommend that limitations and restrictions:

be decided on a case-by-case basis and reviewable by competent, independent and impartial administrative and judicial authorities, in both law and practice, within a reasonable period of time.

This would be difficult to implement during a state of emergency where public assemblies and demonstrations are all forbidden. Like in Mali, the fight against terrorism has influenced national legislation negatively in relation to the protection of freedom and fundamental rights, such as freedom of expression and freedom of assembly.

Law 2004-045 from 8 June 2004 regulating demonstrations (Loi 2004-45 du 8 juin 2004 régissant les manifestations)

This law modified an old decree from 1935. It was adopted just before Niger's first communal elections in 2004. Art. 2 says:

Demonstrations and any processions, marches and gatherings of people are submitted to prior notification generally.

However, assemblies conform to local traditions are not submitted to prior notification. Neither are marches organised during campaigns for elections which are submitted to the electoral law.

Public assemblies, which are defined (as in the French law of 1881) as groups of persons exchanging ideas or listening to speeches to defend specific opinion or interests, are free. They do not need prior notification nor authorisation. Yet, they must not be held on a public road nor last after 11.p.m. A bureau of three persons at least is necessary to ensure order. The police may interfere if an assembly is disturbing public order and troublemakers will be punished.

Regarding demonstrations, processions and marches, the 2004 law explains that notification shall be sent to the mayor five days at least before the planned event, and the names and addresses of three organisers shall be provided. Notification shall indicate the objective of the event, the place, the date and hour, who participates and the itinerary. If authorities think that the planned demonstration is likely to disturb public order and that they will not be able to cope with it, the demonstration will be forbidden through a motivated decision (*un arrêté motivé*). This decision will be transmitted to the governor or the prefect. The demonstration's organisers may appeal the decision. Prior notification enables authorities and organisers to prepare themselves for the assembly in order to prevent disorder.

The 2004 law also mentions the sanctions related to demonstrations. Participants risk arrest and fines:

- when participating in a spontaneous assembly on a public road;
- when participating in a demonstration on a public road or in a public space whose objectives were intentionally not mentioned in the notification sent to authorities;
- when participating in a demonstration in a public space or on a public road which was forbidden.

The police, the gendarmerie and the national guard are responsible for public order management.

In the 2004 law, the use of force and firearms to re-establish order during a demonstration is submitted to the same procedures of orders for dispersal prescribed for unlawful gatherings.

It refers for example to Art. 97, al.3 of the Criminal Code of 2003:

Security agencies called to disperse a gathering or implement the law or a decision of justice, may use force if violence is used against them or if they cannot defend otherwise the ground they occupy or the positions they were asked to keep.

The Guidelines and the 2004 Law

The 2004 law does not tolerate spontaneous peaceful assemblies and demands prior notification for demonstrations and marches. Any assembly not respecting the law is considered to be a 'gathering' and will therefore be dispersed if it is likely to disrupt public peace as set out in Art. 97 of the Criminal Code in the chapter on gatherings.

Again, prevention of trouble and disorder seems to prevail in lawmakers' intentions. The text does not mention the protection of the freedom of assembly nor of participants' rights. It does not mention any attention to be paid to vulnerable groups. However, it justifies prior notification with the necessity to provide information and time to security agencies and organisers for preparation in order to develop strategies to prevent disorder.

Preparation and planning as well as communication with organisers are recommended by the Guidelines in order to develop risk assessments and contingency plans that will ensure a better protection of the right to assembly.

The criteria for dispersal of assemblies according to the 2004 law are rather based on prior notification than on the peaceful character of the assembly. The Guidelines recommend protecting the taking place of a peaceful assembly.

Measures to de-escalate tensions during an assembly/demonstration such as attempts to communicate with organisers and participants are not mentioned. Nor is the importance of distinguishing between elements of a crowd committing violence and other participants.

Section 20.4 of the Guidelines states:

Crowd control strategies, such as containment, should be implemented with precaution, be lawful and proportionate, and never amount to collective detention.

Regarding the use of force and firearms, the 2004 law only refers to Art. 97 of the Criminal Code on gatherings, which will likely lead to excessive use of force and use of stop, search and arrest which should only be used in specific situations according to the Guidelines.

Section 21.1.1 of the Guidelines:

The use of force is an exceptional measure. In carrying out their duties, law enforcement officials shall, as far as possible, apply non-violent methods before resorting to the use of force and firearms.



Decree 2014-724 from 26 November 2014 Determining the Equipment Likely to be Used in Public Order Operations *(Décret 2014-724 du 26 novembre 2014 déterminant les matériels susceptibles d'être utilisés pour le maintien et le rétablissement de l'ordre public)*

The Decree was adopted in 2014 when the terrorist group Boko Haram, based in Nigeria, pushed many refugees up to south-east Niger where the situation was getting out of control for authorities.

The Decree reminds that public order is operated by the police, the gendarme and the national guard, and exceptionally by the armed forces. Each institution has trained specialised groups for public order operations. They are present in all regions.

The Decree provides details on the use of firearms to be used in public order operations. Art. 7 says that weapons may only be used when security agents are fired upon.

The text also refers to Art. 43 of the Criminal Code, saying:

the action is not unlawful when it has been the result of self-defense or the defence of another person.

The Guidelines and the Decree of 2014

This Decree shows concern for the use of firearms which is very strict. This is in line with the recommendations of the Guidelines saying that firearms may only be used to protect life.

Section 21 of the Guidelines says:

Restrictions on the use of firearms must be provided for in law. These restrictions should limit the use of firearms to circumstances in which there is an imminent risk of death or serious injury to a person, or to prevent the commission of a serious crime involving a grave threat to life, and only when less extreme measures are insufficient to achieve these objectives.

But the Decree does not go as far as the Guidelines which do not consider firearms as appropriate for the policing of assemblies.

Firearms are not an appropriate tool for the policing of assemblies. They must never be used to disperse an assembly. The indiscriminate discharge of firearms into a crowd is a violation of the right to life.

Manual on Human Rights Training of the National Police (*Le manuel de formation en droits de l'Homme à l'usage de la Police Nationale*) and Manual on Human Rights Training of the National Guard (*le manuel de formation en droits de l'Homme à l'usage de la Garde Nationale*) latest editions: 2014

In 2003, Niger's national police developed and published its first human rights manual with a whole chapter on public order management. Several editions have been published since then in order to take into account the new Constitutions, the reformed Criminal Code and other laws. The latest edition of the manual dates back to 2014. The manual is used in the teaching of human rights courses to police officers which are part of the formal curricula.

Likewise, the national guard, which also participates in public order operations, developed and published its first human rights manual in 2005. The latest edition of the guard's manual dates back to 2014. The manual is also used in the initial and in-service training of national guards. The human rights course is included in the curriculum at the Instruction centre of the national guard.

In both manuals, the chapter dealing with public order management lists the rights challenged during public order operations, and also quotes the relevant articles from the national and international laws to respect during missions. Both manuals underline the specific challenges of public order operations under exceptional circumstances such as the state of emergency. They bring focus on the intangible rights which must not be restricted nor violated and on the right to disobey an illegal order from the hierarchy.

The latest edition of the police manual comments Art. 97 in the Criminal Code on gatherings:

It did not define 'gatherings' but merely forbids it. Like public assemblies, demonstrations must be free and submitted to restrictions only when these are spelt out in laws or, when necessary. Otherwise, one would have serious human rights violations.

Both manuals insist on the use of prevention through information and deployment. They lay out the principles that must govern the use of force during public order operations: legality, necessity, proportionality, humanity and professionalism. Firearms are only to be used for self-defence or to defend other people's lives.

National Police's Instruction Manual for Public Order Operations (*Gestion de l'ordre public - police nationale*): updated in 2017)

Niger's national police has developed a specific instruction manual for public order operations. The Instruction Manual has been inspired by the human rights training manual and just been updated in 2017. We were given access to it.

The Instruction Manual goes further than the human rights manual and national laws laying out the principles for public order management:

- ensure the conduct of the assembly
- protect people and goods
- prevent disturbance
- ensure freedom of movement and other rights



The Instruction Manual affirms that the police shall always seek cooperation with populations in order to obtain relevant information on a public assembly or a demonstration, but within the respect of norms.

Prevention is strongly recommended through deployment (but not too excessive, otherwise it would be reminiscent of a repressive state) to discourage any violent initiative.

The behaviour and texts to respect when re-establishing order through orders for dispersal, the use of force and ultimately the use of firearms are very detailed. Containment techniques are very developed. However, the Instruction Manual advises to avoid contact with demonstrators through the massive use of teargas while advising authorities to decide that only commanders of operations should have firearms. Both binding and non-binding texts on public order management are explained and there are many references to the UN principles for law implementing officials.

The Guidelines and the manuals

The manuals provide us with information on human rights challenged during public order operations, underlining that the state of Niger has taken commitments to respect and protect these rights, and that violating these rights might lead to serious sanctions for the police and the guards. The manuals give advice on the way to avoid human rights violations through better preparation and cooperation with organisers, the use of measures of dissuasion and the observance of the principles of legality, necessity and proportionality when using force to re-establish order. The manuals also strongly advise against the use of firearms if not in case of self-defense or to protect life.

Likewise, the manuals draw attention on police and guards' rights which might lead security staff to ask for better equipment, training and protection which will be more in line with the Guidelines' recommendations.

This is gradually changing focus from 'a gathering approach to public order management' to a more human-rights based approach to such operations. So the manuals are a good place to start. But we are still a long way from the second part of the Guidelines section 21.3.4:

Law enforcement officials must receive training on the lawful, proportionate and necessary use of force and on alternatives to the use of force, such as understanding crowd behaviour and techniques in crowd facilitation and management, de-escalation and a graduated response to tension or violence, and on first aid.

The objective of public order operations for security agencies who implement the national laws is still to prevent trouble and disorder. The manuals do not mention any evaluation after policing an assembly: what about debriefing processes and review, evaluation and learning of section 24.1 of the Guidelines?

both failings and good practices in the law enforcement operation in relation to facilitation of the right to assemble freely with others; the effectiveness of risk assessments and contingency planning, internal and external communication, deployment and equipment, the use of force, the health, safety and working conditions of law enforcement officials deployed to the operation.

7.4 CONCLUDING REMARKS ON NIGER'S PUBLIC ORDER LEGISLATION AND SOME PERSPECTIVE

Niger's national legislation on policing assemblies is still based on the principle of preventing trouble and disorder and re-establishing order rather than on the protection of the right to assembly. Niger's turbulent history of military coups and rebellions has impacted the legislation, providing special measures and extra power to authorities and security agencies under exceptional circumstances like a state of emergency or the state of warning. The human rights material and human rights courses integrated in the formal curricula of the national police and the national guard are positive initiatives that have already contributed to a reduction of human rights violations during the policing of assemblies. But security agencies implement national law which needs to take into account the state's commitment to protect freedom rights. Nigerien legislation on policing is not as outdated as that of other countries mentioned in this review, such as the Act of 2004 and the Decree of 2014.

Unfortunately, the fight against terrorism which Niger's government is deeply committed to has a negative impact on the respect and protection of individual and collective rights and national legislation, including freedom of expression and assembly. The rights of human rights defenders are challenged these days.

Niger's answers to the ACHPR comments on its Report 2014–2016 mentioned that the human rights training of security forces was ongoing, and that a law was being drafted on the protection of the rights of human rights defenders with support of civil society organisations.

Amnesty International's report 2015–2016 noted the state of emergency in the eastern region of Diffa and restriction of the freedom of expression through the arbitrary arrest of human rights defenders.

After its latest Universal Periodic Review in 2016, Niger accepted seven recommendations regarding the freedom of assembly, among them:

ensure freedom of expression and assembly and that human rights defenders are respected and protected,

prevent harassment and intimidation,

respect and fully guarantee the right to the freedom of expression, the freedom of association and the freedom of assembly, in particular in the context of measures undertaken to respond to violent extremism and terrorism,

refrain from criminalising the legitimate activities of human rights defenders and repeal or amend the laws and policies which restrict their activities and rights, by ensuring that anti-terrorism legislation is not misused.

In the current context of insecurity, the freedom of assembly is under pressure in Niger. This was recently seen when an authorised demonstration of protesters against the new draft 2018 budget in Niamey in November got out of authorities' control. Force was used, and more than 20 activists were arrested and 23 police officers wounded.



Niger has now an independent national human rights institution (A-status), able to monitor the enjoyment of rights and freedoms. In its last report presented to the parliament, the national human rights commission denounced the restriction of freedom rights in the fight against terrorism.

It should be noted that the national police and the national guard are currently in the process of strengthening their internal control mechanisms, which should lead to more internal evaluations of police and guard operations. The national police is also one of the founding members of the West African platform on police and human rights (POLI.DH), whose secretariat is based at the police school in Niamey.



8. OBSERVATIONS ON THE FOUR COUNTRIES ANALYSED

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

8.1 National legislation and the presumption of the exercise of the right to assemble freely with others

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

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

In the four target countries of the review, freedom of assembly is not really considered a right that may be invoked at any time, but rather as a privilege granted by the authorities.

Almost none of the specific national legislation analysed in this review express concern for the protection of the exercise of the freedom of assembly nor the protection of participants' rights, although these rights and freedoms are enshrined in the constitutions of the four targeted countries and therefore guaranteed by the States. The only text laying out a less restrictive approach is Mali's Charter of Political Parties, where the objective is to ensure that political parties are able to conduct their activities in the new multi-party democracy, and therefore prior notification is not necessary to hold an assembly, but organisers shall inform authorities.

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



8.2 Limitations in national legislations: Do they conform to limitations on the right to assemble in terms of regional and international human rights standards? Do they comply with the principles of legality, necessity, proportionality, freedom from discrimination and equality before the law?

The risk assessment recommended by the Guidelines before an assembly is based, in the four countries targeted by this review, on the information gathered in the notification which has to be sent to authorities to be allowed to conduct such an assembly, and on the information gathering of law enforcement officials among the population. This intelligence gathering is recommended in the chapters on public order management developed in the human rights manuals by the police in Burkina Faso, Mali and Niger which also insist on the respect for privacy life while carrying out intelligence work. The limitations and restrictions imposed to an assembly will be mainly based on such a risk assessment.

According to the four countries' current legislation, in case of lack of notification, the assembly/demonstration will be forbidden and, if the assembly still takes place, security agencies will give order for dispersal. Participants who do not leave after the first order of dispersal risk being arrested through the use of force and ultimately condemned to prison sentences or fines. The national legislations provide many details on how to order dispersal and when and how to warn of the use of force, but they should set out more clearly the need to respect proportionality for controlling violence and response.

National legislation does not mention protection of participants in the assembly nor of other groups present in the public space. Here, the human rights manuals in Burkina Faso, Mali and Niger remind of the necessity of respecting the principles of legality, necessity and proportionality during these interventions and while re-establishing order. Likewise, the codes of ethics developed by the police provide the same recommendations.

Nowhere do the national legislations recommend an assessment of the peaceful character or not of an assembly which, if positive, should prevent restrictions and the use of force. Only constitutions lay out the States' commitment to guarantee the freedom of expression and assembly. Public order legislation does not explain limitations on the need to protect peoples' lives and their physical integrity. This is only found in the police human rights manuals and in the instruction manual in Niger, where the necessity to protect and respect intangible rights is underlined.

The legislation of the four target countries mentions that unarmed gatherings 'which are likely to disrupt public peace' are forbidden without, however, specifying what is meant by this expression. This insufficiency can be a source of abuse or a pretext to routinely disperse any and all gatherings.

No national legislation mentions the necessity to protect vulnerable groups during assemblies when putting limitations on the right to assembly, while the four constitutions ban discrimination and affirm everyone's equality before the law. The only texts providing more space to some specific groups are Mali's Charter of Political Parties ensuring political parties' activities during electoral campaigns, and Niger's law submitting the presence of security agencies on university campuses to the rector's authorisation.

Exceptional circumstances such as the state of emergency provide the constitutional and legal framework to restrict and ban public assemblies and demonstrations. They give extra powers to authorities and security agencies, which multiply the risk of excessive use of force and firearms. Security concern, in the fight against terrorism has brought especially Mali and Niger to use these

legal instruments in exceptional circumstances to limit the freedom of expression and assembly. Under the state of emergency, armed forces are commonly used for public order operations which should be exceptional according to the Guidelines. These armed forces have not always been properly trained in human rights standards for public order management. NGO reports document lives lost in Mali after such operations conducted by armed forces.

The excessive use of this type of legislation prohibiting public assemblies and strongly restricting the freedom of expression does not conform to international human rights standards since there is a high potential risk for violations of intangible rights.

8.3 Does the legislation clearly articulate the role of law enforcement officials in ensuring public safety and in safeguarding human rights of all persons in policing assemblies?

All national public order legislation in the four targeted countries underlines that one of law enforcement officials' key missions is to prevent disorder and trouble in public spaces, meaning by that to preserve peace and public safety, protect public buildings and roads used by demonstrators. Prior notification of an assembly is imposed to provide law enforcement agencies with information and time so they can prepare strategies to ensure public safety effectively, but none of the public order legislation mentions that prior notification will enable a better protection of people's lives.

Legislation from the late 1950s and 1960s lays out detailed procedures for requisition of specific security agencies and ultimately armed forces, insisting on the responsibility of civilian authorities during public order operations. More recent legislation advises against the use of firearms by law enforcement officials (LEOs) if not for self-defence or to protect lives, but most legislation is not so clear particularly in regard to the principle of the proportional use of force, and several decrees say that firearms may be used to defend a position that cannot be kept otherwise, which opens the door to abuses.

A clearer articulation of the role of law enforcement officials to ensure public safety and safeguard of human rights is found in the codes of ethics and rules of general discipline of the police as well as in the human rights manuals developed by the police in Burkina Faso, Mali and Niger and the Niger Police's Instruction Manual for Public Order Operations. There, the rights challenged during public order operations are listed and explained as well as the role of the LEOs in relation to the protection of rights and those of specific vulnerable groups. Prevention measures are detailed but they do not go as far as the Guidelines, which recommend dialogue with all stakeholders, negotiation and mediation.

Finally, there is almost nothing on the need for involved LEOs to evaluate operations after an assembly or a demonstration in order to learn from positive or negative experiences. There is still a long way to go before the systematic use of internal evaluation which could pave the way for better practices and a human rights-based approach to policing assemblies. Niger's national police and national guard have had a focus for a couple of years on the development of intern control mechanisms, which should make security agencies more aware of their role of protector of everybody's rights during the carrying out of their missions.



9. CONCLUDING REMARKS

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

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

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

According to Art. 1 of the African Charter, the parties to the present Charter shall:

recognise the rights, duties and freedoms enshrined in this Chapter and shall undertake to adopt legislative or other measures to give effect to them.

Section 25.1 of the Guidelines specifies that the parties to the African Charter are encouraged to:

adopt or review existing legislative, administrative and other provisions to assess compatibility with these Guidelines, and to repeal laws that violate the rights enshrined in the African Charter.

The four States studied in this review are parties to the African Charter. However, their regulations on the policing of assemblies contain superannuated texts which have no bearing on current realities or on the regional and international prescriptions for the protection of Human rights. In accordance with the Constitutions of these States, the authority of the African Charter supersedes that of national laws; the latter should therefore be revised in order to comply with the provisions of the African Charter, contrary provisions should be amended and the deficiencies in national legislation should be remedied.



10. BIBLIOGRAPHY

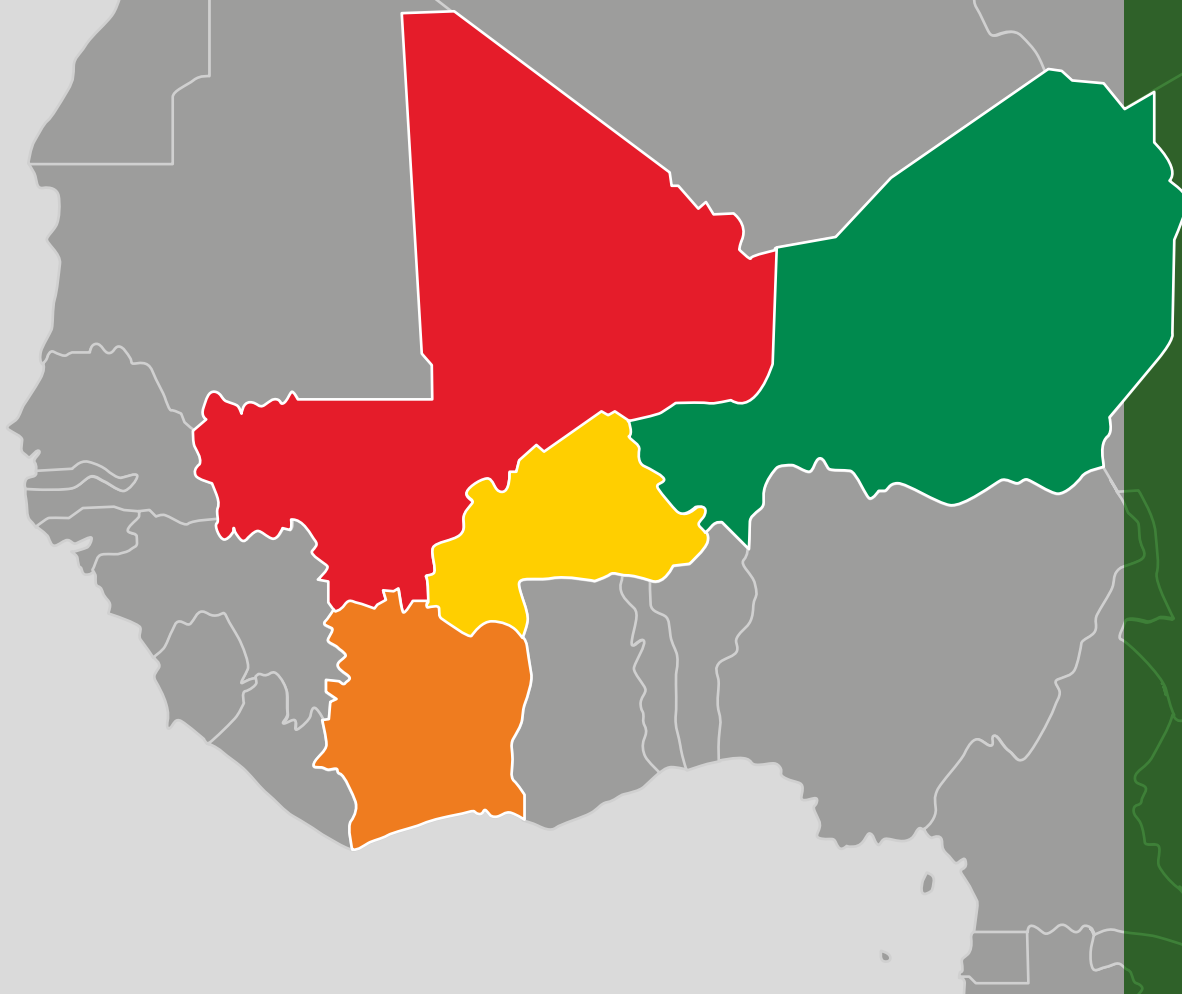
- The Guidelines for policing assemblies by law enforcement officials in Africa – adopted in March 2017 (African Commission on Human and Peoples' Rights)
- The police training manual based on the Guidelines for the policing of assemblies by law enforcement officers in Africa – August 2017
- General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights : The Right to Life (Art. 4)
- UN special rapporteur on freedom of assembly – report 2012
- The African Charter on Human and Peoples' Rights – 1981
- The International Covenant on Civil and Political Rights – 1966
- The Constitution of Burkina Faso – 1991
- Law on freedom of assembly and demonstrations in public spaces – October 1997 – Burkina Faso
- Code penal (Criminal Code) – 1996 – Burkina Faso
- Law on internal security – 2003 – Burkina Faso
- Decree 2005-025 on public order management – January 2005 – Burkina Faso
- The human rights manual for the police of Burkina Faso – 2014
- Decree on general discipline of the national police – 2012 – Burkina Faso
- Code of ethics for the national police – 2012 – Burkina Faso
- State report for Universal Periodic Review 2013 – Burkina Faso – recommendations accepted by the state
- Law March 2016 establishing a new national human rights commission – Burkina Faso
- The Constitution of Côte d'Ivoire – 2016
- Decree 67-332 on the participation of national armed forces in public order operations – August 1967 – Côte d'Ivoire
- Code penal (criminal code) – 1981 – Côte d'Ivoire
- State report to the ACHPR 2012–2015 – Côte d'Ivoire
- Law 2012 establishing a new national human rights commission – Côte d'Ivoire
- Amnesty International report 2016 – Côte d'Ivoire
- The Constitution of Mali – 1992
- Ordinance 59-36 on freedom of assembly – 1959 – Mali
- Decree 34-59 on state security – 1959 – Mali
- Code penal (criminal code) – 2001 – Mali
- Charter of political parties – 2005 – Mali
- The human rights manual for Mali's police – 2017
- Decree 2015-0752 claiming the state of emergency – Mali
- Amnesty International report 2016 – Mali
- Law creating a new national human rights commission – July 2016 – Mali
- The constitution of Niger – 2010
- Decree 66-070 on the management of gatherings – 1966 – Niger
- Code penal (criminal code) – 2003 – Niger
- Decree 66-82 on public order management – March 1966 – Niger
- Ordinance 93-28 on traditional leaders – 1993 – Niger
- Ministerial instruction 42/PRN/MDN from September 1966 on the participation of armed forces to public order operations – Niger



Ordinance 92-036 on 'franchises universitaires' (security forces and university campus) – 1992 – Niger
Law 98-24 on the state of emergency – 1998 – Niger
Law 2002-030 on the state of warning (*mise en garde*) – December 2002 – Niger
Law 2004-045 on demonstrations in public spaces – June 2004 – Niger
Decree 2014-724 on the material likely to be used in public order operations – November 2014 – Niger
The human rights manual for Niger's national police – latest edition 2014
The human rights manual for Niger's national guard – latest edition 2014
The instruction manual for public order operations – national police – latest edition 2017 – Niger
Amnesty International report 2015-2016 – Niger
State report 2014-2016 to the ACHPR and response to comments – Niger
State report Universal Periodic review 2016 and recommendations accepted by Niger

Le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique

Étude des législations sur le maintien de l'ordre du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Niger



Le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique

Étude des législations sur le maintien de l'ordre du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Niger

Monique Alexis



À PROPOS D'APCOF

Le Forum africain de surveillance policière et civile (APCOF) est un réseau de praticiens de la police africains issus d'institutions étatiques et non étatiques. Il est actif dans la promotion de la réforme de la police en renforçant le contrôle civil de la police en Afrique. L'APCOF estime qu'une surveillance civile forte et efficace aide à rétablir la confiance du public dans la police; promeut une culture des droits de l'homme, de l'intégrité et de la transparence au sein de la police; et renforce les relations de travail entre la police et la communauté.

L'APCOF atteint ses objectifs en entreprenant des recherches; en fournissant un appui technique et un renforcement des capacités aux acteurs étatiques et non étatiques, y compris les organisations de la société civile, la police et les organes de surveillance nouveaux et émergents en Afrique.

L'APCOF a été créé en 2004 et son secrétariat est basé à Cape Town, en Afrique du Sud.

CONTACTER L'APCOF

African Policing Civilian Oversight Forum
Suite 103–105A, Building 17
Waverley Business Park
Wyecroft Road
Mowbray 7925
South Africa

Tel: +27 21 447 1818
Fax: +27 21 447 0373
Email: info@apcof.org.za
Web: www.apcof.org.za

À PROPOS DE L'INSTITUT DANOIS DES DROITS DE L'HOMME

L'Institut danois des droits de l'Homme (IDDH) est l'institution nationale des droits de l'homme du Danemark. Il favorise et protège les droits de l'homme et l'égalité au Danemark, ainsi qu'au niveau international. L'IDDH stimule le changement sur le terrain à travers la mise en oeuvre locale des meilleures pratiques en matière de droits de l'homme et travaille au sein des systèmes internationaux développement de meilleures pratiques et d'outils.

L'IDDH atteint ses objectifs au développement des recherches et en travaillant avec des partenaires nationaux, régionaux et mondiaux. L'IDDH a travaillé et continue de travailler avec les services de police à travers le monde, y compris dans plusieurs pays africains. Ensemble avec APCOF, L'IDDH a travaillé avec la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples sur des questions liées aux droits de l'homme depuis 2012.

L'IDDH a été créé en 1987 et fonctionne désormais sur la base d'une loi du Parlement danois de 2012 qui contient un mandat spécifique de travailler à l'international. Son siège est à Copenhague, au Danemark, avec une présence permanente dans plusieurs pays africains.

CONTACTER L'INSTITUT DANOIS POUR LES DROITS DE L'HOMME

L'Institut danois des droits de l'Homme
Wilders Plads 8K
DK-1403 Copenhagen K
Denmark

Tel: +45 32 69 88 88
Fax: +45 32 69 88 00
Email: info@humanrights.dk
Web: www.humanrights.dk

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'Institut danois pour les droits de l'homme et de l'APCOF, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les vues de l'Union européenne.

© APCOF et DIHR 2018

Conçu et composé par COMPRESS.dsl





TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES VIII

1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE 51
 2. RÉFLEXIONS MÉTHODOLOGIQUES CONCERNANT L'ÉTUDE 53
 3. APPROCHE TRADITIONNELLE DU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE 55
 4. LE BURKINA FASO 56
 - 4.1 Contexte historique et politique 56
 - 4.2 La Constitution de 1991 56
 - 4.3 La législation nationale sur le maintien de l'ordre 57
 - 4.4 Conclusion et perspective concernant la législation sur le maintien de l'ordre au Burkina Faso 67
 5. LA CÔTE D'IVOIRE 69
 - 5.1 Contexte historique et politique 69
 - 5.2 La Constitution de 2016 69
 - 5.3 La législation nationale sur le maintien de l'ordre 70
 - 5.4 Conclusion et perspective concernant la législation sur le maintien de l'ordre en Côte d'Ivoire 73
 6. LE MALI 75
 - 6.1 Contexte historique et politique 75
 - 6.2 La Constitution de 1992 75
 - 6.3 La législation nationale sur le maintien de l'ordre 76
 - 6.4 Conclusion et perspective concernant la législation sur le maintien de l'ordre au Mali 81
 7. LE NIGER 83
 - 7.1 Contexte historique et politique 83
 - 7.2 La Constitution de 2010 84
 - 7.3 La législation nationale sur le maintien de l'ordre 85
 - 7.4 Conclusion et perspective concernant la législation sur le maintien de l'ordre au Niger 95
 8. OBSERVATIONS SUR LES QUATRE PAYS ÉTUDIÉS 97
 - 8.1 Les législations nationales et la présomption de l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes 97
 - 8.2 Les restrictions dans les lois et décrets nationaux : sont-elles conformes aux restrictions concernant le droit de réunion selon les normes régionales et internationales des droits de l'homme ? Respectent-elles les principes de légalité, nécessité, proportionnalité, la non-discrimination et l'égalité devant la loi ? 98
 - 8.3 Les textes nationaux formulent-ils clairement le rôle des agents chargés de l'application des lois pour assurer la sécurité publique et protéger les droits de toutes les personnes dans le maintien de l'ordre des réunions ? 99
 9. DERNIÈRES CONCLUSIONS 101
 10. BIBLIOGRAPHIE 103
-



ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

CADLP	Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
Charte Africaine	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
Lignes directrices	Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique
PIDCP	Pacte international relative aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relative aux droits économiques, sociales et culturels
ONG	organisation non-gouvernemental
CNDH	commission nationale des droits de l'homme
POLI.DH	Plateforme oust-africaine police et droits de l'homme



1. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique ont été adoptées par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP)¹, le 4 mars 2017. L'élaboration et l'adoption des Lignes directrices visent à aider les agents chargés de l'application des lois en Afrique à mieux s'approprier des bonnes pratiques dans le maintien de l'ordre lors des réunions, pour un déroulement pacifique desdites réunions et une meilleure protection de la liberté de manifestation.

Le préambule des Lignes directrices explique en détail la nécessité et l'importance des Lignes directrices pour le continent africain. En voici quelques extraits :

- « • ... le besoin pour tous les États parties de disposer de cadres juridiques qui protègent le droit à la liberté de réunion, d'expression et d'accès à l'information dans le contexte des réunions publiques ;
- ... le droit à la liberté de réunion constitue l'un des piliers de la démocratie et permet aux individus et aux groupes de disposer d'une plateforme pour faire valoir leurs droits civils, politiques, économiques, et sociaux, culturels et environnementaux... ;
- ... le rôle central de la police dans la garantie d'une conduite pacifique des réunions publiques et par conséquent dans la protection de la liberté d'expression et de réunion ;
- ... la nécessité de promouvoir et de renforcer les mécanismes encourageant les négociations et la communication entre toutes les parties prenantes dans les réunions publiques... ;
- ... certaines personnes et certains groupes sont plus particulièrement vulnérables face aux restrictions touchant le droit à la liberté de réunion ainsi qu'aux violations d'autres droits de l'homme dans le contexte du maintien de l'ordre lors des réunions... ;
- ... le manque de mécanismes appropriés et efficaces de surveillance et d'organes indépendants de contrôle des autorités policières en Afrique et l'inadaptation des moyens et des formations à l'intention des agents chargés de l'application des lois pour assurer la promotion et la protection d'une approche fondée sur les droits en matière de maintien de l'ordre lors des réunions ; »

Les Lignes directrices font partie de la « soft law » ; elles ne sont pas contraignantes mais sont plutôt des recommandations incitant les services de police des pays africains à adopter une approche fondée sur les droits en matière de maintien de l'ordre lors des réunions. Elles ont toutefois une valeur interprétative de la Charte Africaine puisqu'elles apportent des précisions sur la manière dont les États, notamment les agents chargés de l'application des lois, doivent respecter le droit à la liberté de réunion et autres droits qui s'y rattachent et qui sont reconnus par la Charte Africaine.

Deux ateliers pilotes basés sur un Manuel de formation sur *les Lignes directrices* ont eu lieu en septembre et octobre 2017 pour promouvoir *les Lignes Directrices* auprès de hauts cadres policiers est-et ouest-africains, responsables de la législation et de la gestion du maintien de l'ordre. Les échanges et discussions lors des deux ateliers ont révélé des lacunes dans les législations nationales sur le maintien de l'ordre, lacunes qui sont de véritables défis pour les agents chargés

¹ Selon la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Charte Africaine), texte fondateur de la Commission, en son article 45 (1) (b), l'une des missions de la Commission est de : « Formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales ». La Commission a adopté les Lignes directrices en vertu de cet article.

de l'application des lois par rapport aux *Lignes directrices* dont la mise en œuvre exigerait souvent une réforme des textes nationaux.

C'est pourquoi, la première étape proposée, cette étude, examinera la législation sur le maintien de l'ordre de plusieurs pays ouest-africains qui étaient représentés à l'atelier de Ouagadougou, au Burkina Faso, en octobre 2017 : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger, tous anciennes colonies françaises dotées d'un « héritage juridique ». L'étude examinera dans quelle mesure les textes nationaux sont conformes aux principes énoncés dans *les Lignes directrices*, et ainsi « favorisent l'exercice du droit de liberté de réunion »².

² Termes de référence de l'étude.



2. RÉFLEXIONS MÉTHODOLOGIQUES CONCERNANT L'ÉTUDE

Les *Lignes directrices* (LD) traitent du maintien de l'ordre lors des réunions publiques dans le respect des droits de l'homme. Les LD ont pour objectifs la promotion, le renforcement, la protection et la jouissance de droits clés, le droit à la liberté de réunion et le droit à la liberté d'expression. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de réunion écrit dans son *Rapport de 2012* :

« Ces droits jouent un rôle clé pour la jouissance d'autres droits (civils, politiques, culturels, économiques et sociaux). Leur interdépendance et leurs liens avec les autres droits en font des indicateurs utiles pour voir dans quelle mesure un État respecte la jouissance d'autres droits. »

Le droit à la liberté de réunion et le droit à la liberté d'expression sont tous deux consacrés dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (article 11 et article 9) ainsi que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 21 et article 19) qui ont été ratifiés par les quatre pays objet de l'étude. Ces deux droits ne sont pas considérés comme « intangibles » et peuvent être l'objet de restrictions si celles-ci sont conformes à la loi et nécessaires. Mais les droits devraient être considérés comme la règle tandis que leurs restrictions devraient être l'exception.

La Charte Africaine :

Art. 11 : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. »

Art. 9 : « (1) Toute personne a droit à l'information. (2) Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements. »

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

Art. 21 : « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publique, ou les droits et les libertés d'autrui. »

Art. 19 : « (1) Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. (2) Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. (3) L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique. »

Ces deux traités internationaux des droits de l'homme sont contraignants pour les États parties qui les ont ratifiés, et comme on le verra plus loin, ils ont une autorité supérieure à celle des lois nationales. Cela signifie que les dispositions légales nationales qui sont contraires à ces traités doivent être amendées pour s'y conformer.

Le Manuel de formation sur les Lignes directrices affirme que *les Lignes directrices* qui ne sont pas contraignantes indiquent ce qu'il faut faire pour mettre en œuvre une approche basée sur les droits lors du maintien de l'ordre lors des réunions publiques, par exemple :

- « • Un cadre juridique assurant le droit de se réunir librement avec d'autres
- Une chaîne de commande claire
- Des mécanismes d'information, de communication et de facilitation
- La formation pertinente des agents chargés de l'application des lois, impliqués dans des opérations de maintien de l'ordre
- Des mécanismes de contrôle, de reddition de comptes et de suivi. »

L'étude utilisera donc la hiérarchie des normes et se penchera d'abord sur les constitutions nationales, puis sur les législations nationales relatives à la gestion des réunions publiques et au maintien de l'ordre, y compris le Code pénal, par rapport *aux Lignes directrices*, tout en tenant compte des contextes nationaux dans lesquels ces différents textes de lois et décrets ont été élaborés et adoptés. Les textes sont présentés et analysés par ordre chronologique après la présentation des constitutions.

L'analyse de chaque pays se terminera par un paragraphe intitulé « Conclusion et perspective sur la législation sur le maintien de l'ordre » qui fera référence à la pratique du pays étudié via les rapports d'État aux organes internationaux des traités et leurs recommandations en la matière ainsi que les rapports des ONG. Les rapports du Représentant spécial des Nations Unies sur la liberté de réunion seront également consultés.

L'étude conclura sur des observations comparant la législation relative au maintien de l'ordre des quatre pays ciblés aux Lignes directrices et des ultimes remarques.

Il n'a pas été facile d'avoir accès aux législations nationales, particulièrement aux textes de lois et décrets relatifs au maintien de l'ordre lors des réunions publiques et des manifestations. Ceci explique pourquoi certains textes pourraient être absents de cette étude.



3. APPROCHE TRADITIONNELLE DU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

Avant d'analyser la législation nationale de chaque pays, voici quelques observations générales sur les différents textes exploités par l'étude. Ces observations aideront à comprendre l'approche en matière de maintien de l'ordre des quatre pays ciblés.

La législation sur le maintien de l'ordre porte sur trois formes de réunions, les manifestations, les réunions/rassemblements publics et les attroupements de personnes, tous se déroulant dans l'espace public.

Les quatre pays analysés dans cette étude - le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger - ont tous hérité d'une législation coloniale française où l'ordre public concernait en tout premier lieu les attroupements, avec ou sans armes.

Le Fascicule de formation sur la gestion de l'ordre public de la Police nationale du Niger définit ainsi l'attroupement :

« ... L'attroupement est un rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu public, d'un nombre indéterminé de personnes, soit lorsque ledit rassemblement est armé, soit lorsque non armé il pourrait troubler la tranquillité publique et alors que les premières sommations légales ayant été effectuées, les participants, ne se sont pas dispersés. »

Les attroupements sont déclarés illégaux. Ils sont considérés comme une menace à l'ordre public et la paix, pouvant mener à des émeutes et au pire, à l'insurrection. C'est pourquoi les attroupements doivent être dispersés le plus vite possible par les forces de sécurité, par la force et si nécessaire par les armes à feu. Cette législation sur les attroupements a été très utile aux régimes à parti unique qui ont suivi les indépendances des quatre pays : elle a permis aux autorités de contrôler et d'arrêter toute tentative de protestation. Ces textes font toujours partie des législations nationales des quatre pays et sont des références quand il est question d'ordre public. La participation aux attroupements est illégale et donc sanctionnée et incluse dans le Code pénal des quatre pays.

La législation sur les attroupements a ainsi constitué pendant plusieurs dizaines d'années, le **moteur** de l'approche de la gestion de l'ordre public lors des manifestations, des réunions et rassemblements publics. Dans cette législation, la gestion de l'ordre public a pour premier souci non la protection des intérêts ou des personnes mais principalement la prévention de troubles et désordre dans l'espace public.

Le discours des droits de l'homme introduit par la ratification des traités internationaux et de la Charte Africaine influence et change peu à peu cette approche de la gestion de l'ordre public. Aujourd'hui, comme nous allons le voir, les Constitutions des quatre pays garantissent la liberté d'expression et la liberté de réunion. Elles protègent le droit à la vie, la dignité et l'intégrité physique des personnes. Certains États commencent à adopter des lois spécifiques sur la gestion des manifestations et des réunions publiques où la protection des personnes et des biens est mentionnée.



4. LE BURKINA FASO

4.1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Après son indépendance en 1960, le Burkina Faso a subi une série de coups d'État en 1966, 1980, 1982 et 1983, ce dernier amenant le Capitaine Thomas Sankara au pouvoir. Sankara a initié alors une révolution avec un programme socioéconomique ambitieux incluant entre autres une campagne nationale d'alphabétisation, la redistribution des terres, l'interdiction des mariages forcés et de la polygamie. Sankara a été assassiné en 1987 lors d'un nouveau coup d'État et son ancien allié, Blaise Compaoré, est devenu président. En octobre 2014, Compaoré qui a dirigé le Burkina pendant 27 ans, a été chassé du pouvoir par le peuple et la transition politique qui a suivi a été menacée par un coup d'État militaire qui a échoué en septembre 2015. Des élections générales ont eu lieu à la fin de 2015 et Roch Marc Christian Kabore a été élu président.

Depuis le début de l'année 2016, le Burkina Faso a subi un nombre croissant d'attaques terroristes, dans la capitale Ouagadougou et dans les régions du nord proches des frontières avec le Mali et le Niger où l'État est peu présent. La sécurité publique est alors devenue une préoccupation majeure. Des milices privées tentant d'assurer la sécurité et la justice au niveau local se sont multipliées et constituent aujourd'hui un véritable défi pour les autorités. Parallèlement, une réorganisation des forces de sécurité, incluant la Police nationale, la Gendarmerie et les forces armées est en cours.

Le Burkina Faso a ratifié les principaux traités et conventions internationaux tels que la Charte Africaine, le PIDCP, le PIDESC et la Convention contre la torture.

4.2. LA CONSTITUTION DE 1991

La Constitution du Burkina Faso date de 1991 et a été amendée plusieurs fois depuis. Les amendements ont surtout concerné le mandat présidentiel, les règles relatives aux partis politiques et aux processus électoraux. Le préambule de la Constitution souscrit à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981). Elle garantit les libertés et droits fondamentaux consacrés dans les traités internationaux ratifiés par le Burkina Faso.

L'article 7 de la Constitution du Burkina Faso dispose que l'État protège le droit à la liberté de réunion et à la liberté d'expression :

Art. 7 : « La liberté de croyance, de non croyance, de conscience, d'opinion religieuse, philosophique, d'exercice de culte, la liberté de réunion, la pratique libre de la coutume ainsi que la liberté de cortège et de manifestation, sont garanties par la présente constitution, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la personne humaine.»

Art. 8 : « Les libertés d'opinion, de presse et le droit à l'information sont garantis. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et des règlements en vigueur. »

L'article 2 de la Constitution garantit que l'État protège le droit à la vie et à l'intégrité physique.



En outre, l'article 151 de la *Constitution* affirme :

« Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

L'État s'est ainsi engagé à garantir la liberté de réunion et la liberté d'expression.

4.3. LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

La législation actuelle sur la gestion de l'ordre public au Burkina Faso inclut une loi sur la liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique de 1997, une loi relative à la sécurité intérieure de 2003 et un décret portant organisation du maintien de l'ordre de 2005. Enfin, nous regarderons le Manuel de formation en droits de l'homme à l'intention des Écoles de police du Burkina Faso élaboré et publié par la Police nationale en 2014, manuel qui consacre tout un chapitre à la gestion de l'ordre public.

Loi n° 22-97-II – AN du 21 octobre 1997 portant liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique

Cette loi a été élaborée après l'adoption d'un nouveau Code pénal en 1996 et suite aux élections législatives tenues en mai avec la victoire écrasante du parti du président Compaoré, dans un contexte où un journaliste indépendant, Norbert Zongo, a commencé une enquête sur la corruption au sein du gouvernement Compaoré. Norbert Zongo a été assassiné un an plus tard, le 13 décembre 1998.

En octobre 1997, l'Assemblée nationale a adopté la loi portant liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique. Selon la loi, une notification préalable est nécessaire pour organiser des réunions publiques et les organisateurs seront tenus responsables de toutes violations de la loi commises lors de la réunion :

Art. 4 : « ... une réunion ou une manifestation est illicite lorsque les organisateurs n'ont pas pris la précaution d'en faire la déclaration à l'autorité administrative compétente... »

Art. 7 : « Les réunions publiques sont soumises à déclaration préalable..... La déclaration préalable doit être écrite et adressée à l'autorité administrative compétente. Celle-ci peut, pour des raisons d'ordre public, interdire la réunion. La déclaration doit être faite au moins soixante-douze (72) heures ouvrables avant la date prévue par les organisateurs de la réunion... »

Art. 8 : « Chaque réunion publique doit avoir un bureau dont un président. Ce bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois et règlements. Les membres du bureau peuvent être poursuivis pour les infractions commises au cours de la réunion. »

Art. 10 : « ... Cette déclaration doit faire connaître l'identité complète des trois principaux organisateurs, le jour et l'heure de la manifestation, son objet ainsi que l'itinéraire prévu pour le cortège ou le défilé... L'autorité qui reçoit la déclaration peut faire connaître ses observations par un accusé de réception adressé aux organisateurs de la manifestation vingt-quatre (24) heures au moins avant la date prévue pour la manifestation. Elle peut si les circonstances l'exigent, déclarer la manifestation interdite. »

La loi autorise donc les autorités administratives compétentes à interdire et disperser la réunion ou la manifestation pour des raisons d'ordre public.

Les Lignes directrices et la loi de 1997

La CADHP reconnaît « le rôle important des réunions spontanées dans une démocratie ». Le développement rapide des médias sociaux sur le continent augmente la récurrence de ce type de réunions. C'est pourquoi le point 9.1 des *Lignes directrices* dispose que :

« L'absence de notification préalable ne rend pas une réunion illégale et ne devrait pas constituer le motif unique pour une décision des agents chargés de l'application des lois de la disperser. »

Selon le point 9.2 des Lignes directrices :

« Dès que possible, après connaissance de la tenue prévue ou en cours d'une réunion, les agents chargés de l'application des lois devraient prendre rapidement toutes les mesures nécessaires pour identifier les organisateurs et/ou les participants à la réunion et communiquer avec eux, dans le but de préparer la facilitation de la réunion conformément aux présentes Lignes directrices. »

Cela signifie que même pour les réunions spontanées, les agents chargés de l'application des lois doivent tout mettre en œuvre pour les encadrer dès qu'ils sont informés de la tenue d'une telle réunion.

Pendant, le droit de se réunir librement avec d'autres personnes sera facilité si les agents chargés de l'application des lois peuvent obtenir des informations précises sur une réunion de sorte qu'ils puissent procéder à une bonne évaluation des risques et planifier des mesures d'urgence pertinentes avant une opération. C'est pourquoi, le point 10.1 des *Lignes directrices* reconnaît que:

« Les informations nécessaires pourront être recueillies par un système de notification préalable des réunions... »

Loi n° 032-2003-AN du 31 juillet 2003 relative à la sécurité intérieure

L'assassinat du journaliste indépendant Norbert Zongo en décembre 1998 a déclenché une profonde crise et de violentes protestations populaires dans les années suivantes. En 2003, près de 350 000 Burkinabé ont fui la guerre civile dans la Côte d'Ivoire voisine, pour échapper à la violence et à une xénophobie croissante à leur égard.

La loi relative à la sécurité intérieure a été adoptée en juillet 2003. Selon cette loi, la sécurité intérieure a pour objet la protection permanente des personnes et des biens sur le territoire du Burkina Faso ainsi que le respect des lois, de la paix et de l'ordre public. La sécurité intérieure est



sous la responsabilité de la défense civile qui inclut la police, la gendarmerie, les sapeurs-pompier et autres institutions paramilitaires. Cependant, d'autres forces militaires peuvent être requises exceptionnellement. La loi souligne que la gestion de l'ordre public vise à prévenir les troubles. Elle comporte des mesures pour le rétablissement de l'ordre et relève des autorités civiles.

Dans l'article 13, la loi de 2003 explique en détails quand les forces de l'ordre peuvent faire usage de leurs armes durant des opérations de maintien de l'ordre :

- « • lorsque des violences ou des voies de fait caractérisées graves et généralisées sont exercées contre elles ;
- lorsqu'elles sont menacées par des individus armés ;
- lorsqu'elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent, les installations qu'elles protègent;
- les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou enfin si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue autrement que par la force des armes. »

Ces dispositions n'offrent pas assez de garanties concernant les principes de nécessité et de proportionnalité applicables en matière de recours à la force et surtout à la force létale.

Les Lignes directrices et la loi relative à la sécurité intérieure

Le point 3.1 des *Lignes directrices* souligne l'obligation de l'État de respecter et protéger le droit de se réunir librement. Le point 3.3 explique :

« le rôle principal des agents chargés de l'application des lois dans le contexte du maintien de l'ordre lors des réunions est d'assurer la sécurité du public et de garantir le respect des droits de l'homme de toutes les personnes. »

À aucun moment, la loi de 2003 ne mentionne le respect et la protection du droit de se réunir librement ni la garantie de l'exercice d'autres droits. Elle mentionne la protection des personnes et des biens sans autres précisions. La loi affirme clairement que la gestion de l'ordre public vise à prévenir les troubles et à rétablir l'ordre.

Le point 3.2 des *Lignes directrices* souligne :

« le personnel militaire ne devrait pas être déployé pour le maintien de l'ordre lors des réunions et ne doit être utilisé qu'en cas de circonstances exceptionnelles et uniquement en cas de nécessité absolue. »

La loi de 2003 est moins restrictive quant au déploiement du personnel militaire ; elle dit « les autres forces militaires peuvent être requises exceptionnellement » sans toutefois donner plus de détails sur ces exceptions.

L'article 13 de la loi de 2003 est très éloigné des principes exposés dans le point 21 des *Lignes directrices* sur l'usage des armes à feu :

Point 21.1.4 : « L'usage intentionnel de la force létale par les agents chargés de l'application des lois est interdit à moins qu'il ne soit strictement inévitable afin de protéger la vie, et donc proportionné, et que tous les autres moyens soient insuffisants pour atteindre cet objectif, et qu'il soit donc nécessaire ».

Point 21.2.4 : « Les armes à feu ne constituent pas un outil tactique approprié au maintien de l'ordre lors des réunions. Elles ne doivent jamais être utilisées pour disperser une réunion. L'utilisation sans discernement d'armes à feu sur une foule de personnes constitue une violation du droit à la vie. »

L'article 13 de la loi de 2003 ne mentionne pas le risque imminent de mort ou de blessure grave sur une personne comme conditions autorisées pour l'usage des armes à feu par les forces de l'ordre.

Dans l'article 14, la loi de 2003 confirme que les organisateurs d'une réunion sont responsables du service d'ordre. S'ils sollicitent le concours des forces de l'ordre, ils devront les rétribuer pour leurs prestations.

Décret n° 2005-025-PRES_PM-MJ du 31 janvier 2005 portant organisation du maintien de l'ordre

Les élections présidentielles étaient prévues en mai 2005. Un amendement de la constitution avait en 2000 réduit le nombre de mandats présidentiels à deux, ce qui aurait dû empêcher le président Compaoré de prétendre à un troisième mandat. L'amendement fut déclaré non rétroactif, ce qui permit à Blaise Compaoré de mener à nouveau campagne pour les élections. Le nouveau décret portant organisation du maintien de l'ordre fut adopté en janvier 2005 avant le démarrage de la campagne.

Le décret, qui se base sur la loi de 1997 portant liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique et la loi de 2003 relative à la sécurité intérieure, donne une définition de la gestion de l'ordre public ; il expose les procédures pour la participation des forces armées ainsi que les conditions pour l'usage de la force et des armes à feu lors des opérations de maintien de l'ordre.

Le décret est le texte utilisé aujourd'hui par les forces de sécurité au Burkina Faso lors des opérations de maintien de l'ordre.

Selon le décret n° 2005-025, la gestion des réunions publiques est une mission de police administrative dont l'objectif est de prévenir les troubles lors des rassemblements publics afin d'éviter la répression. Cette mission se base sur la collecte d'informations. La gestion des réunions publiques relève du Ministère de la Sécurité. Elle est normalement mise en œuvre par la Police nationale et la Gendarmerie, et si nécessaire par les forces armées.



Les grands principes généraux du décret n° 2005-025

Art. 1 : « Le maintien de l'ordre a pour but de prévenir les troubles afin de n'avoir pas à les réprimer ; il a pour base essentielle le renseignement et comporte des mesures préventives. Il comporte également si l'ordre est cependant troublé, des mesures d'intervention destinées à le rétablir. »

Art. 3 : « Qu'il s'agisse des mesures préventives ou des mesures d'intervention, l'autorité civile ne peut mettre en action l'autorité militaire qu'en vertu d'une réquisition. »

Art. 4 : « Les mesures préventives concernent l'ensemble des dispositions pouvant être prises en vue d'empêcher qu'un trouble à l'ordre public ne se produise. Elles visent aussi à assurer la protection des installations d'intérêt général et des itinéraires. »

Art. 5 : « Les mesures d'intervention se traduisent par le déploiement de la force publique selon des dispositifs et des techniques spécifiques destinés à contrôler, maintenir, filtrer ou interdire momentanément la liberté de mouvement des personnes dans des espaces déterminés. En cas de nécessité, ces mesures peuvent comprendre l'emploi de la force avec ou sans usage des armes. »

Concernant le principe de recours à la force publique

Le point 21.1.1 des Lignes directrices dispose que « Le recours à la force et aux armes à feu par les agents chargés de l'application des lois doit faire l'objet d'une réglementation dans la législation nationale qui soit conforme à l'Observation générale n° 3 sur la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relative au Droit à la Vie (Article 4) et aux normes régionales et internationales des droits de l'homme. » L'observation générale mentionnée indique à son paragraphe 27 que :

« la force peut être utilisée dans le cadre du maintien de l'ordre uniquement pour faire cesser une menace imminente. Le recours délibéré, par les forces de l'ordre et d'autres, à la force meurtrière est interdit à moins qu'il ne soit strictement inévitable pour protéger la vie (ce qui le rend proportionnel) et que tous les autres moyens soient insuffisants pour réaliser cet objectif (ce qui le rend nécessaire). »

Il ressort des dispositions du décret n° 2005-025 que le recours à la force doit intervenir lorsqu'il n'y a pas d'autres options ; de ce point de vue il est proche des Lignes directrices qui posent le principe du caractère exceptionnel du recours à la force. Toutefois, le décret ne précise pas clairement que l'autorité ordonnant l'usage de la force létale doit le faire uniquement en cas de danger imminent pour sauver une vie et que la force létale doit être proportionnelle au danger.

Le décret en son article 36 se contente d'indiquer

« ... les représentants de la force publique appelés en vue de disperser un attroupement, peuvent faire directement usage de la force : - si des violences ou voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ; - si les forces de l'ordre ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les personnes et les postes dont elles ont la garde. »

L'article 37 du décret indique que l'emploi des armes par une unité n'a lieu que sur ordre de son chef sans dire exactement quels sont les critères qui doivent guider le chef dans cette décision. L'observation générale numéro 3 précise pourtant dans son paragraphe 27 sur le besoin pour les États d'adopter une législation régissant l'utilisation de la force par les forces de l'ordre et d'autres acteurs qui soit claire et conforme aux normes internationales, y compris aux principes de nécessité et de proportionnalité.

Selon le décret, les autorités doivent être constamment informées de ce qui se passe pour pouvoir apprécier justement la situation avant et pendant une opération. Les autorités civiles qui sont responsables de la recherche et de l'exploitation des renseignements doivent informer les responsables de la force publique des événements susceptibles de justifier l'usage de la force lors d'une opération de maintien de l'ordre. Les autorités civiles décident d'appliquer des mesures préventives ou des mesures d'intervention en fonction des circonstances. Elles décident si les forces armées sont nécessaires et s'il y est fait recours. Les autorités civiles gardent le contrôle des mesures prises en matière de maintien de l'ordre sans s'immiscer dans leur exécution. Selon l'évolution de la situation, les autorités peuvent ou non modifier les mesures prises.

Les responsables de la force publique impliqués dans une opération de maintien de l'ordre préparent un plan d'exécution des mesures décidées basé sur les informations fournies par les autorités civiles. Ces plans d'exécution incluent l'usage des ressources (équipement et ressources humaines) nécessaires pour la conduite d'une opération.

Concernant les forces utilisées dans les opérations de maintien de l'ordre

Le décret désigne trois catégories de forces de l'ordre impliquées dans les opérations de maintien de l'ordre : 1) la Police nationale et la Gendarmerie locale dont les missions quotidiennes incluent la gestion des réunions publiques, 2) la gendarmerie mobile qui est spécialement formée aux opérations de maintien de l'ordre et à l'usage de mesures préventives et d'intervention, et enfin 3) des « unités » des Forces armées nationales autres que la Gendarmerie dont l'organisation, l'équipement, les instructions et les compétences techniques leur permettent d'appuyer les deux premières catégories et de protéger les points sensibles. Ces unités peuvent être requises pour des opérations demandant l'usage de la force et des mesures de sécurité exceptionnelles.

Concernant les procédures de recours à la force publique

Les autorités civiles peuvent demander l'appui des catégories deux et trois des forces de l'ordre pour une opération spécifique. Les autorités responsables doivent alors formuler des réquisitions. Des réquisitions particulières peuvent demander l'usage de la force pour contenir une foule ou quelques individus, ou disperser un rassemblement. L'usage de la force inclura l'emploi de gaz lacrymogènes. La réquisition écrite devra indiquer quand, où et comment la force de l'ordre requise devrait opérer ainsi que le comportement à adopter à l'arrivée sur les lieux. La réquisition précisera aussi la durée prévue de l'intervention ; elle peut être prolongée si nécessaire. Cependant, ces indications ne sont pas contraignantes pour la force de l'ordre qui fournit l'appui (Art. 21 du décret). Quant à l'usage des armes à feu, des réquisitions spéciales seront nécessaires. Selon l'article 20 du décret : « S'il s'agit d'une réquisition complémentaire spéciale : l'emploi de la force pour l'exécution de la présente réquisition comporte l'usage des armes, l'autorité militaire reste libre d'en régler l'emploi. » L'article 22 souligne la nécessité de la présence constante sur le terrain des autorités civiles responsables d'une opération car « seules qualifiées pour prendre les mesures qui s'imposent ».



Le décret et la chaîne de commandement

L'article 31 du décret affirme que « les forces de sécurité engagées dans des opérations de maintien de l'ordre ne reçoivent d'ordre que de leurs chefs directs ». L'article 32 demande que les unités diverses impliquées dans une opération coopèrent ; il demande l'établissement d'un lien étroit entre les différents chefs. Il propose la création d'un état-major opérationnel incluant des représentants de chaque force impliquée et précise que le commandement d'ensemble est assuré par l'officier militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Le décret et l'usage de la force

L'article 33 du décret traite des « attroupements dans les lieux publics » qui sont considérés illégaux- avec ou sans armes à feu. Ces attroupements sont traités dans le Code pénal de 1996. Selon l'article 120 alinéa 1 du Code pénal, les attroupements non armés sont de nature à troubler la tranquillité publique. Mais le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par « qui pourrait gêner la tranquillité publique ». Ce manque de précision pose problème et risque d'amener les agents à disperser de manière arbitraire tout attroupement non armé.

L'article 35 du décret ne précise pas dans quelle langue doit être prononcée la formule légale pour les sommations or le point 13.3 des Lignes directrices dispose que :

« Toutes les communications à l'attention des participants devraient être clairement audibles et prononcées dans une langue comprise par l'audience visée. »

Selon l'article 36 du décret et l'article 122 du Code pénal, l'usage de la force est autorisé « si des violences ou voies de fait sont exercées contre les forces de l'ordre ; si les forces de l'ordre ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les personnes et les postes dont elles ont la garde ».

Enfin, l'article 36 du décret recommande fortement aux commandants de l'opération de rester calmes et de faire leur possible pour éviter l'usage des armes à feu.

Selon l'article 37 du décret, l'usage des armes à feu n'est autorisé dans une unité que sur ordre de son commandant. Les tirs en l'air sont interdits. Les tirs ne sont autorisés qu'en cas de légitime défense. Selon cet article, l'emploi des armes doit se faire sur autorisation du chef mais il n'est pas précisé clairement dans quelles conditions le chef peut décider d'autoriser le recours aux armes à feu ; les conditions de nécessité, de proportionnalité, de danger imminent et du besoin de sauver une vie ne ressortent pas clairement.

L'article 38 insiste que chaque force de sécurité impliquée dans une opération décide les moyens et techniques à utiliser en fonction de la réquisition reçue – ceci comprend l'équipement adéquat pour donner l'ordre éventuel de dispersion.

Les Lignes directrices et les principes généraux du décret

Les principes généraux du décret de 2005 ne mentionnent à aucun moment le devoir de l'État de respecter et protéger le droit de se réunir librement avec d'autres personnes ni aucun autre droit sauf « la liberté de mouvement » dans l'article 5. Et même dans ce cas, ceci n'est pas mentionné en termes de protection de cette liberté. Le premier principe est la prévention des troubles et la protection des infrastructures et des itinéraires. Le second principe – le rétablissement de l'ordre en cas de troubles – demande des mesures d'intervention qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction de la liberté de mouvement – imposant donc des restrictions à la liberté de réunion – avec, si

nécessaire, l'usage de la force avec ou sans les armes à feu. Il n'est pas fait mention de mesures détaillées de prévention telles que des tactiques promouvant « le désamorçage des tensions et de la violence ainsi que les méthodes visant à réduire au minimum les risques de préjudices encourus par les participants, les observateurs et les spectateurs », (point 7.2.5 *Les Lignes directrices*). Aucune mention non plus de « la sécurité et la protection des personnes et des groupes qui sont particulièrement vulnérables face aux restrictions qui pourraient être imposées à leur droit de se réunir librement avec d'autres personnes... » (point 7.2.8 *Les Lignes directrices*).

Le décret porte plus sur les mesures d'intervention et les façons d'imposer des limites et restrictions à une réunion. Le décret mentionne le principe de nécessité mais est silencieux sur les principes de proportionnalité et non-discrimination qui sont des conditions pour imposer des restrictions. Le point 19.1.4 des *Lignes directrices* : « Toute restriction imposée doit être fondée sur des données factuelles et une analyse des risques et satisfaire aux exigences en matière de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination » ; Le point 19.1.1 des *Lignes directrices* : « Les motifs d'imposition de telles restrictions par les organismes d'application de la loi doivent être clairement explicités par la législation. » Le décret n'explique pas clairement quand imposer des restrictions à une réunion, il dit juste « si l'ordre est troublé » (Art. 1). Le point 18 des *Lignes directrices* précise que le droit de réunion s'étend au droit de participer à des contre-réunions ou à des réunions simultanées et précise les principes applicables à la facilitation des réunions dans ces cas-là. Toutefois, le décret ne contient pas d'informations concernant les principes applicables en matière de facilitation des rassemblements multiples, notamment les contre-réunions et les réunions simultanées.

Les Lignes directrices et le principe du décret sur le recours à la force publique

Le point 10.1 des *Lignes directrices* souligne le besoin :

« d'informations précises pour procéder à l'évaluation des risques et à la planification des mesures d'urgence, pour prévoir le déploiement et la dotation en équipements nécessaires et proportionnés des agents chargés de l'application de la loi. »

Le décret reconnaît la nécessité d'informations précises et d'une communication régulière entre les autorités civiles et les commandants des forces de sécurité chargées d'exécuter les opérations de maintien de l'ordre. Le décret recommande la planification de mesures d'urgence avant le démarrage de l'opération. Par contre, aucune recommandation n'est faite pour communiquer avec les organisateurs de la réunion ou d'autres parties prenantes de la réunion prévue. Ces acteurs ne sont mentionnés nulle part.

Les Lignes directrices et l'utilisation des forces armées dans le décret

Le point 3.2 des *Lignes directrices* souligne que les forces armées ne devraient pas être utilisées pour la gestion des réunions publiques, sauf dans des circonstances exceptionnelles et si absolument nécessaire et, si cela arrivait, le personnel militaire déployé devra être subordonné et sous le commandement des autorités de police. L'article 15 du décret mentionne l'implication possible de quelques unités sans préciser leur origine. Dans le contexte Burkinabé, cet article 15 du décret pourrait faire référence au « Régiment de sécurité présidentielle » (RSP), une force armée spéciale suréquipée et surentraînée, qui a été utilisée lors de l'insurrection populaire en octobre 2014 pour contenir les foules, avec pour résultat un nombre important de victimes. Le RSP a été dissout après le coup d'État avorté de septembre durant la transition politique de 2015.



Les Lignes directrices et les procédures dans le décret

Le point 3.2 des *Lignes directrices* souligne :

« Le personnel militaire déployé dans le cadre d'opérations liées à des réunions doit être subordonné et sous le commandement des autorités de police ; il doit être formé et être soumis aux normes régionales et internationales des droits de l'homme ... »

L'article 21 du décret affirme que les forces de l'ordre appelées pour appuyer une opération de maintien de l'ordre ne sont pas liées par les indications écrites dans une réquisition. Selon l'article 20 du décret, les autorités militaires peuvent utiliser les armes à feu comme elles le souhaitent. Ceci indique la « faiblesse » de la subordination et du contrôle par les autorités civiles des forces de sécurité complémentaires durant une opération. Aucune mention n'est faite de normes de droits de l'homme ou de Code de déontologie que les forces de sécurité impliquées devront respecter pendant l'opération.

Les Lignes directrices et la chaîne de commandement dans le décret

Le point 5 des *Lignes directrices* affirme « Les organismes d'application des lois doivent mettre en place une structure de commandement unique, claire et transparente pour le maintien de l'ordre lors des réunions ». L'article 32 du décret dispose que :

« Lorsque plusieurs unités appartenant aux différentes catégories de forces sont appelées à coopérer à l'exécution d'une même mission, il s'avère nécessaire qu'une liaison étroite s'établisse immédiatement entre chefs. Il est créé à cet effet un état-major opérationnel composé de représentants de chacune de ces forces. Le commandement d'ensemble est assuré par l'Officier militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé. »

Cet article du décret est ainsi proche des Principes des *Lignes directrices* sauf dans la dernière phrase où les militaires prennent le commandement en présence de plusieurs forces.

Le point 6.2 des *Lignes directrices* recommande :

« Les organismes d'application des lois devraient être dotés et faire savoir l'existence d'un mécanisme de communication visant à promouvoir une approche collaborative et inclusive pour la préparation, l'organisation et le maintien de l'ordre lors des réunions. Le mécanisme devrait être axé sur les principes de transparence, sur un partenariat avec la communauté, et sur la diffusion proactive de toutes les informations essentielles aux parties prenantes. »

Le décret demande une étroite communication entre les forces de sécurité impliquées dans une opération mais ignore totalement les autres parties prenantes telles que les organisateurs de la réunion, les services impliqués, les autorités locales et les médias.

Les Lignes directrices et les réunions spontanées

Le point 9.1 des *Lignes directrices* considère les réunions spontanées qui sont pacifiques comme légales. Les attroupements de personnes mentionnés dans l'article 33 du décret et le Code pénal – s'ils ont lieu sans armes - pourraient être considérés comme des réunions spontanées. La question est de savoir s'ils sont pacifiques ou non puisque la liberté de réunion s'applique uniquement aux réunions pacifiques. La réponse sera trouvée dans les intentions des organisateurs et la conduite de ladite réunion.

Selon le point 21.1.2 des *Lignes directrices*:

« ... Une réunion devrait être réputée pacifique si ses organisateurs ont exprimé des intentions pacifiques et si la conduite des participants à la réunion est généralement pacifique. « Pacifique » doit être interprété comme incluant une conduite susceptible de heurter ou de mécontenter et comme une conduite gênant, ralentissant ou entravant les activités de tiers. »

Les attroupements (qui sont spontanés) sont jugés susceptibles de troubler la paix et l'ordre public et sont pour cette raison jugés illicites dans le Code pénal (Art. 120 à 128). Ils doivent être dispersés par la force, si nécessaire. Aucun effort n'est fait pour analyser les intentions pacifiques des organisateurs. L'écart est clair ici entre les *Lignes directrices* et la législation nationale selon laquelle une réunion pacifique ne peut être qu'une réunion dont les organisateurs ont exposé les objectifs et intentions pacifiques dans la notification préalable envoyée aux autorités.

Quant à l'usage des armes à feu : l'article 37 du décret est très restrictif sur l'usage des armes à feu qui n'est possible qu'en cas de légitime défense, c'est-à-dire lorsque la vie est menacée comme dans le point 21.2.2 des *Lignes directrices*.

Le point 24.1 des *Lignes directrices* recommande vivement aux organismes chargés de l'application des lois de « disposer de processus de débriefing une fois la réunion terminée » afin d'évaluer l'opération et d'en tirer les leçons pour de meilleures pratiques. Selon le point 24.3 des *Lignes directrices* :

« Tout recours à la force par les agents chargés de l'application de la loi dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre lors d'une réunion devrait être soumis à un examen automatique, rapide et indépendant par une instance compétente et indépendante. »

Le décret ne mentionne pas de processus de débriefing ni d'évaluation suite à une opération de maintien de l'ordre. La question de reddition des comptes n'est pas non plus abordée : les autorités civiles sont responsables des réquisitions mais en cas d'usage de la force ou d'armes à feu, les forces de sécurité impliquées dans l'opération semblent rendre compte au commandant de l'unité qui fera un rapport.

Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'intention des Écoles de Police - Burkina Faso - 2014

Le Manuel des droits de l'homme de la Police burkinabé a été élaboré par la police elle-même et publié en 2014. Le manuel est utilisé dans les cours des droits de l'homme des policiers. Le chapitre sur le maintien de l'ordre cite et explique les textes nationaux, régionaux et internationaux relatifs à la protection des droits menacés durant les opérations de maintien de l'ordre. Le chapitre



souligne que la Police nationale doit garantir et protéger les droits de l'homme tout en insistant sur la responsabilité des commandants des opérations dans le suivi et l'accompagnement des policiers dont ils ont la responsabilité. Le manuel se réfère à deux textes adoptés en 2012.

Le décret portant règlement de discipline générale de la Police nationale où trois articles (22, 23 et 73) précisent la responsabilité de la hiérarchie durant les opérations :

Art. 22 : « L'exercice de l'autorité hiérarchique implique la responsabilité de la coordination et du contrôle de l'exécution des missions et des activités confiées au service. Il impose au subordonné l'obligation de rendre compte des activités exécutées et de tous actes d'exercice de l'autorité hiérarchique. »

Art. 23 : « La responsabilité du supérieur hiérarchique est engagée lorsqu'il omet, volontairement ou par négligence, de signaler ou de sanctionner une faute disciplinaire commise par un de ses subordonnés. Il peut être sanctionné pour ce manquement. »

Art. 73 : « Tout supérieur hiérarchique veille à ce que soient évitées les actions illégales et illégitimes de nature à porter atteinte à la sécurité, à l'intégrité physique et morale de toute personne et de ses biens. »

Les articles 18 à 20 du Code de déontologie de la Police nationale soulignent que les policiers doivent obéir aux ordres de leur hiérarchie à moins que ces ordres soient jugés illégaux et contraires à l'intérêt général. Les policiers doivent rendre des comptes à leur supérieur.

Les Lignes directrices, le Manuel de formation en droits de l'homme, le décret de discipline générale et le Code de déontologie

Les *Lignes directrices* recommandent fortement la formation aux normes internationales et régionales des droits de l'homme des forces de sécurité impliquées dans les opérations de maintien de l'ordre. L'élaboration et l'utilisation du Manuel de formation en droits de l'homme à l'École nationale de police montrent que la Police nationale juge indispensable la connaissance des engagements en droits de l'homme du Burkina Faso et des droits de l'homme menacés lors des missions quotidiennes de la police.

De même, l'adoption du décret de la Police nationale portant sur la discipline générale et le Code de déontologie qui souligne la responsabilité de la hiérarchie durant les opérations de police montre le souci de la police de voir les missions de police (incluant la gestion des réunions publiques) exécutées de manière plus respectueuse et protectrice des droits des citoyens, ce qui est conforme aux recommandations des *Lignes directrices*.

4.4. CONCLUSION ET PERSPECTIVE SUR LA LÉGISLATION SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE DU BURKINA FASO

La législation actuelle du Burkina Faso sur le maintien de l'ordre ne favorise pas la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits pour la protection de la liberté de réunion, telle que recommandée dans les *Lignes directrices*. Cependant, le décret de 2005 insiste pour que les forces de sécurité impliquées dans une opération de maintien de l'ordre communiquent, planifient et utilisent des mesures de prévention en tout premier lieu. L'élaboration de matériel pédagogique basé sur le contexte burkinabé pour les cours en droits de l'homme intégrés dans les curriculums de la Police nationale et l'adoption des deux décrets sur la discipline générale et d'un curricula de déontologie contribueront à évoluer vers une législation et une approche de la gestion du maintien de l'ordre tenant mieux compte de la protection des droits telle que le recommandent les *Lignes directrices*.

Une réforme de la législation nationale dans ce sens prendra du temps. Elle devra tenir compte des principaux écarts entre la législation actuelle et les *Lignes directrices* : ces écarts sont soit des dispositions contraires des textes nationaux par rapport aux Lignes directrices, soit des lacunes dans les textes nationaux qui n'abordent pas toujours tous les aspects pertinents du maintien de l'ordre et laissent un vide juridique qui peut être source de mauvaises interprétations ou d'improvisations non conformes aux principes et standards régionaux et internationaux des droits de l'homme par les agents chargés de l'application des lois.

Le dernier Examen périodique universel du Burkina Faso (EPU) s'est conclu en 2013 par un certain nombre de *recommandations*. L'une d'entre elles traitait de la liberté d'expression et de la liberté de réunion :

« Relâcher les restrictions actuelles pour permettre la pleine jouissance sans entraves de la liberté d'expression et de la liberté de réunion. »

L'État a pris note de la recommandation.

Ironiquement, un an après cet EPU, le peuple du Burkina Faso a utilisé ses libertés d'expression et de réunion pour chasser le président Compaoré du pouvoir après 27 ans de règne. Ceci ne s'est pas fait sans dégâts sur les personnes et les biens. Les forces de sécurité (la Police et la Gendarmerie) impliquées dans les opérations de maintien de l'ordre fin octobre 2014 n'arrivaient pas à contenir les foules mais ont refusé d'utiliser la force et les armes à feu. Le gouvernement de Compaoré a alors fait appel aux forces armées spéciales (le RSP) qui ont tiré, tué et blessé plusieurs manifestants.

D'autres recommandations de l'EPU de 2013 concernaient la création d'une institution nationale des droits de l'homme indépendante capable d'assurer une partie du mécanisme de surveillance recommandé par les *Lignes directrices*. En mars 2016, l'Assemblée nationale du Burkina Faso a adopté une loi créant une nouvelle Commission nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris qui règlementent le fonctionnement des INDH. Le mandat de la nouvelle Commission inclut le suivi et le rapportage indépendant sur la situation des droits de l'homme dans le pays.

Comme mentionné précédemment, la Police nationale a élaboré son propre Manuel des droits de l'homme qui est maintenant utilisé dans la formation initiale et continue des policiers à l'École nationale de police. Le chapitre sur le maintien de l'ordre met en relief les droits de l'homme menacés lors d'une opération et les principes sur lesquels devrait se baser la conduite de telles opérations. Par ailleurs, la Police nationale du Burkina Faso est l'un des membres fondateurs de la POLI.DH, la Plateforme ouest-africaine police et droits de l'homme dont l'objectif est la promotion des droits de l'homme dans les missions de la police. La POLI.DH a participé à l'élaboration des présentes *Lignes directrices*.

Tout ceci montre que l'État burkinabé se préoccupe de la protection des droits de l'homme et qu'il pourrait être bientôt prêt à initier une lecture approfondie des textes nationaux sur le maintien de l'ordre à la lumière des nouvelles *Lignes directrices*.



5. LA CÔTE D'IVOIRE

5.1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Après son indépendance en 1960, la Côte d'Ivoire a été dirigée par le même homme, Félix Houphouët-Boigny, jusqu'en 1993. Le pays a été une locomotive économique en Afrique de l'Ouest dans les années 60 et 70 puis a été frappé par une crise économique dans les années 80. Ceci a marqué le début d'une longue période de turbulences qui ont fini par créer une instabilité politique. En 1999, un coup d'État militaire a conduit aux élections de 2000 qui ont amené Laurent Gbagbo au pouvoir au détriment de son principal opposant, Alassane Ouattara, qui fut disqualifié par la Cour Suprême sous prétexte qu'il serait de nationalité burkinabé. Cette décision de la Cour a provoqué des troubles, spécialement dans les régions nord du pays. À partir de 2002, le mandat de Gbagbo a été perturbé par une guerre civile qui a conduit à une division du pays, le nord et l'ouest de la Côte d'Ivoire passant sous contrôle des rebelles. Une mission de maintien de la paix des Nations Unies a été déployée. Finalement, un accord de paix a été signé en 2007 entre le gouvernement et les rebelles (appelés aussi Forces nouvelles) qui ont participé au nouveau gouvernement via le Premier ministre Guillaume Soro.

Des élections présidentielles ont été organisées en 2010 (elles avaient été reportées en 2005 à cause de la guerre civile). Alassane Ouattara a été reconnu vainqueur de l'élection par la plupart des pays et par les Nations Unies alors que Laurent Gbagbo et ses partisans ont refusé les résultats, accusant de nombreuses fraudes dans le nord. Ceci a provoqué une deuxième guerre civile avec des violations massives des droits de l'homme. Les Nations Unies et la France ont décidé d'agir et ont arrêté Gbagbo à Abidjan en avril 2011. Gbagbo a été extradé à la Cour pénale internationale à La Haye, où il est accusé de crime contre l'humanité et de violations massives des droits de l'homme. Son dossier est en cours d'examen à La Haye. Depuis 2011, Ouattara conduit la reconstruction du pays qui est sorti profondément endommagé de ces deux guerres civiles. Ouattara a été réélu en 2015 avec 84 % des suffrages exprimés. La reconstruction des forces de sécurité est un sérieux défi, une partie d'entre elles étant issues de la rébellion du nord. Plusieurs mutineries ont perturbé le processus de reconstruction en 2016-2017. En 2016, une nouvelle constitution a été adoptée par référendum.

La Côte d'Ivoire a ratifié les principaux traités et conventions internationaux tels que la Charte Africaine, le PIDCP, le PIDESC et la Convention contre la torture.

5.2. LA CONSTITUTION DE 2016

La Côte d'Ivoire a eu trois constitutions, la dernière adoptée en novembre 2016. Les deux constitutions précédentes de 1960 et 2000 étaient considérées comme à l'origine des troubles et de l'instabilité que le pays a traversés. Le préambule de la nouvelle constitution souscrit à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ; elle garantit les principaux droits et libertés consacrés dans les conventions internationales ratifiées par la Côte d'Ivoire. Les principaux changements concernent les conditions d'éligibilité à la présidence, la création d'un poste de vice-président dans l'exécutif, et l'établissement d'un Sénat. Les droits ont été renforcés, spécialement ceux des groupes vulnérables tels que les enfants, les femmes et les personnes souffrant de handicap.

Dans les articles 19 et 20 de la nouvelle Constitution de 2016, l'État garantit la protection de la liberté d'expression et de la liberté de réunion :

Art. 19 : « La liberté de pensée et la liberté d'expression, notamment la liberté de conscience, d'opinion philosophique et de conviction religieuse ou de culte, sont garanties à tous. Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses idées.

Ces libertés s'exercent sous la réserve du respect de la loi, des droits d'autrui, de la sécurité nationale et de l'ordre public. »

Art. 20 : « Les libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifiques sont garanties par la loi. »

Par ailleurs, selon l'article 123 de la *Constitution* :

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie. »

L'État s'est ainsi engagé à garantir la liberté de réunion et la liberté d'expression.

5.3. LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

Les textes utilisés par les forces de sécurité lors des opérations de maintien de l'ordre incluent le décret relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre de 1967 et le Code pénal de 1981.

Le décret de 1967 explique comment faire les réquisitions des forces armées pour les opérations ; le décret compte plusieurs références au Code pénal de 1981 qui est en cours de révision depuis quelques années. Le décret se réfère aussi à la loi sur les associations de 1960 et à une loi française sur la liberté de réunion de 1881. Nous examinerons le décret de 1967 et le Code pénal qui ont tous deux été adoptés pendant la longue présidence d'Houphouët-Boigny et donc fortement influencés par la législation française.

Décret n° 67-332 du 1er août 1967 relatif à la participation des forces armées au maintien de l'ordre

Le décret a été adopté sous un régime politique à parti unique où les médias étaient très influencés par le parti au pouvoir. La Constitution de 1960 ne garantissait pas spécifiquement le droit de réunion ni la liberté d'expression bien que son préambule souscrivit à la Déclaration universelle des droits de l'homme. La Police nationale créée en 1961 fut placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur (donc autorité civile) alors que la Gendarmerie fut établie en 1962 sous la tutelle du ministère de la Défense (donc institution militaire). Le maintien de l'ordre faisait partie des missions quotidiennes des deux institutions.

Le décret traite de la participation des forces armées nationales aux opérations de maintien de l'ordre. Les réquisitions doivent être adressées aux autorités militaires qui incluent la gendarmerie et les forces armées. Les réquisitions générales doivent indiquer l'emploi des troupes (150



gendarmes ou soldats), la date et l'heure de leur arrivée, le lieu qu'elles doivent occuper, leur comportement à l'arrivée, à qui elles doivent rendre compte et combien de temps il est prévu de les employer. Une réquisition particulière doit être utilisée en cas d'urgence et permettre l'usage de la force pour disperser les foules, les refouler ou établir des barrages filtrant. La réquisition spéciale permet l'usage des armes à feu en cas d'urgence et les forces armées sont libres de décider comment utiliser leurs armes. Toutes les réquisitions précisent que les forces armées sont sous la responsabilité d'une autorité civile.

Les Lignes directrices et le décret de 1967

Le point 3.2 des *Lignes directrices* souligne que les forces armées ne devraient pas être utilisées pour le maintien de l'ordre des réunions, sauf lors de circonstances exceptionnelles et si absolument nécessaire. Le même point 3.2 des *Lignes directrices* insiste :

« Le personnel militaire déployé dans le cadre d'opérations liées à des réunions doit être subordonné et sous le commandement des autorités de police ; il doit être formé et être soumis aux normes régionales et internationales des droits de l'homme... »

Le décret considère le recours aux forces armées comme faisant partie d'une opération de maintien de l'ordre pour la prévention des troubles et le rétablissement de l'ordre. La réquisition générale ne mentionne aucun cas d'urgence.

Selon le point 21.1.2 des *Lignes directrices* :

« Le recours à la force constitue une mesure exceptionnelle. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents chargés de l'application des lois doivent, dans la mesure du possible, appliquer des mesures non violentes avant d'avoir recours à la force et aux armes à feu. »

Selon le point 21.1.3 des *Lignes directrices* :

« Lorsque le recours à la force est inévitable, les agents chargés de l'application des lois doivent réduire au minimum les dommages et les blessures, respecter et préserver les vies humaines et s'assurer que les personnes blessées ou affectées reçoivent de l'aide au plus tôt et que leurs proches soient prévenus. »

Le décret mentionne que les réquisitions pour l'usage de la force et des armes à feu sont utilisées en cas d'urgence mais pas un seul mot sur une structure de commandement, aucune recommandation pour l'utilisation de mesures de prévention ni la formation des troupes aux normes internationales et régionales des droits de l'homme ; il n'est pas demandé de collecter des renseignements (juste ce qui est à remplir dans la réquisition pour l'emploi des forces armées) ni proposé de contacter d'autres parties prenantes (les organisateurs de la réunion, les autorités locales) avant l'opération. Les forces armées sont même libres d'utiliser leurs armes comme elles le souhaitent. Le décret de 1967 est très loin des *Lignes directrices* du fait des dispositions contraires et du manque de précisions.

Le Code pénal de 1981

Les trois premières sections d'un chapitre du Code pénal sont consacrées aux réunions.

Selon l'article 183 du Code pénal, une notification préalable est nécessaire pour organiser et conduire une manifestation. La manifestation est considérée illégale si la notification est incomplète ou inexacte, ou si la manifestation est convoquée avant la notification ou après son interdiction. Les organisateurs des manifestations seront alors condamnés à une peine de prison et une amende. Les personnes participant à une manifestation qui n'a pas été déclarée ou a été interdite seront aussi condamnées à une peine de prison et une amende.

L'Art. 185 punit d'une peine de prison toute personne tentant d'empêcher ou de disperser une manifestation qui a été autorisée, par des mots ou des menaces, par la violence ou la force ou tout autre moyen.

Les Lignes directrices et le Code pénal

Le point 9 des *Lignes directrices* affirme :

« L'absence de notification préalable ne rend pas une réunion illégale et ne devrait pas constituer le motif unique pour une décision des agents chargés de l'application des lois de la disperser. »

Selon l'article 183 du Code pénal, une notification préalable est nécessaire pour qu'une manifestation soit légale. La dispersion n'est pas considérée comme une restriction suffisante, les organisateurs et les participants à une manifestation qui n'a pas été notifiée correctement ou qui a été interdite risquent une peine de prison et une amende. Ceci est beaucoup plus restrictif que l'article 16.2 des *Lignes directrices* :

« La participation d'une personne à une réunion ne saurait constituer en soi un motif raisonnable pour procéder à une interpellation suivie d'une fouille et/ou à une arrestation de cette personne. »

Les dispositions de l'article 185 du Code pénal, laissent croire que les contre-manifestations à des manifestations légales sont aussi interdites et leurs participants pourraient être condamnés à des peines de prison. Ceci est contraire au point 18.1 des *Lignes directrices* :

« Le droit de se réunir librement avec d'autres personnes s'étend au droit de participer à des contre-réunions ou à des réunions simultanées. »

Le point 18.3 des *Lignes directrices* suggère

« Lorsque les agents chargés de l'application des lois jugent qu'il est impossible de faciliter des contre-réunions ou des réunions simultanées exactement selon les modalités prévues, ils devraient accorder une préférence à la facilitation de la réunion ayant fait l'objet de la première notification préalable et proposer des solutions alternatives aux autres réunions. »



Le Code pénal et les attroupements

Comme au Burkina Faso, les attroupements sont considérés par le Code pénal comme des réunions spontanées susceptibles de troubler l'ordre public et donc interdits. Ils seront dispersés par la force. L'article 180 du Code pénal punit les personnes participant à un attroupement si elles ne quittent pas l'attroupement après la première sommation de dispersion. L'Art. 181 punit toute personne organisant un attroupement sans armes.

Les Lignes directrices et les attroupements dans le Code pénal

Le point 9.1 des *Lignes directrices* considèrent les réunions spontanées pacifiques comme légales. Si l'intention des organisateurs et la conduite de l'attroupement sont jugées pacifiques comme mentionné au point 21.1.2 des *Lignes directrices*, alors l'attroupement ne devrait pas être dispersé.

L'article 179 du Code pénal interdit l'attroupement armé et l'attroupement non armé « qui pourrait troubler la tranquillité publique ». L'absence de critères précis ou de définition permettant de savoir ce qu'il faut entendre par attroupement qui pourrait troubler la tranquillité publique laisse la porte ouverte aux abus, erreurs d'appréciation et à l'arbitraire de la part des agents chargés de l'application des lois.

Les Lignes directrices soulignent la nécessité de permettre les réunions spontanées dans une société démocratique et, dans l'interprétation du caractère pacifique ou non d'une réunion, le point 21.1.2 des Lignes directrices dispose que le mot « Pacifique » doit être interprété comme :

« incluant une conduite susceptible de heurter ou de mécontenter et comme une conduite gênant, ralentissant ou entravant temporairement les activités de tiers. Des actes isolés de violence ne rendent pas non-pacifique la tenue générale d'une réunion. »

5.4. CONCLUSION ET PERSPECTIVE SUR LA LÉGISLATION SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE DE LA CÔTE D'IVOIRE

La législation sur le maintien de l'ordre de la Côte d'Ivoire reflète le régime à parti unique en place de la période où ces textes ont été adoptés : cette législation est restrictive et très loin de l'approche basée sur les droits recommandée par les *Lignes directrices*. Malheureusement, nous n'avons pas eu accès à d'autres textes que les deux cités plus haut sur la gestion des réunions.

Depuis la fin de la guerre civile en 2011, il faut noter que des initiatives positives ont été prises par le gouvernement ivoirien pour une meilleure protection des droits de l'homme. Le Rapport périodique d'État 2012-2015 à la CADHP souligne la création d'un ministère des droits de l'homme et de points focaux droits de l'homme dans les ministères et institutions publics ainsi que la formation en droits de l'homme des forces de sécurité.

Le même Rapport cite :

« la Caravane des droits de l'homme (organisée par le ministère en charge des Droits de l'homme) qui sillonne le pays depuis 2012 prévoit à chaque étape une formation des forces militaires et paramilitaires sur le thème 'respect des droits de l'homme et maintien de l'ordre public'. »

Par ailleurs, le Rapport souligne le processus de révision du Code pénal en cours afin de le rendre plus conforme aux conventions et traités internationaux ratifiés par la Côte d'Ivoire et à la nouvelle Constitution de 2016 qui a amélioré la protection des droits.

En 2012, une nouvelle Loi instituant une Commission nationale de droits de l'homme plus indépendante a été adoptée. Le mandat de la nouvelle institution inclut le suivi de la situation des droits de l'homme. Ceci sera utile pour suivre la mise en œuvre du nouveau Code pénal.

Le Rapport 2015-2016 d'*Amnesty International* montre l'urgence de réformer la législation sur le maintien de l'ordre de la Côte d'Ivoire :

« Les autorités ont interdit au moins 10 manifestations organisées par des ONG et le principal parti d'opposition. Des gaz lacrymogènes et des matraques ont été utilisés pour disperser les manifestants. Au moins 80 personnes ont été arrêtées en différents endroits du pays et accusées d'atteintes à l'ordre public. Fin 2015, ces personnes se trouvaient toujours en détention dans l'attente de leur procès. »

Dans son rapport 2017, *Amnesty* indique que :

« Les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique ont été restreints, et des manifestations ont été interdites. »

Le cadre légal régissant la liberté de réunion en Côte d'Ivoire laisse un grand vide juridique concernant les principes applicables avant, pendant et après les réunions pour garantir une approche fondée sur les droits de l'homme. Cette situation est susceptible d'amener les agents chargés de l'application des lois à développer des pratiques peu conformes aux principes et standards régionaux et internationaux relatifs au droit à la liberté de se réunir librement avec d'autres personnes.



6. LE MALI

6.1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Après son indépendance en 1960, le Mali est entré dans une longue période de régime à parti unique sous la présidence de Modibo Keita. Celui-ci a été renversé en 1968 lors d'un coup d'État conduit par Moussa Traoré. Le nouveau président a essayé de réformer l'économie mais a dû faire face à une terrible sécheresse (1968 – 1974) et des manifestations croissantes. Les opposants subirent une répression sévère. L'opposition au régime corrompu et dictatorial s'est étendue dans les années 80 et a été compliquée par la montée de la violence ethnique dans le nord, suite au retour de Touaregs de Libye (déjà à l'époque). La répression dure des manifestants lors de rassemblements de masse de plus en plus nombreux réclamant la démocratie et le multipartisme a conduit à la révolution de mars 1991.

Le 26 mars 1991, le Lieutenant Amadou Toumani Touré (surnommé ATT) a procédé à l'arrestation de Moussa Traoré. Les partis politiques furent légalisés et une nouvelle constitution élaborée et adoptée lors d'un référendum en 1992. Alpha Oumar Konaré fut élu président lors des premières élections démocratiques du Mali et fut réélu en 1997 pour un second et dernier mandat. En 2002, le général retraité ATT fut élu président et fut réélu en 2007 pour un second mandat. Durant cette période (1992-2011), le Mali fut considéré l'un des États les plus démocratiques et les plus stables d'Afrique de l'Ouest.

En janvier 2012, une rébellion touareg conduite par le Mouvement national pour la libération de l'Azawad a démarré dans le nord du pays. Les rebelles aidés par des groupes jihadistes ont infligé plusieurs défaites à l'armée malienne, ce qui a conduit au coup d'État militaire du 22 mars où le capitaine Amadou Sanogo a chassé le président ATT du pouvoir. Un gouvernement de transition a été mis en place. Les groupes islamistes qui avaient aidé les Touaregs se retournèrent contre eux et prirent le contrôle du nord du pays. Leur objectif était l'application de la Sharia, la loi islamique, au Mali. En janvier 2013, les forces armées françaises – à la demande du gouvernement malien – arrêtaient l'avancée des groupes islamiques au centre du Mali et avec l'armée malienne proclamèrent la libération des trois régions du nord, de Gao, Tombouctou et Kidal. Une mission des Nations Unies de maintien de la paix (MINUSMA) fut mise en place. Des élections eurent lieu à la fin de 2013 et Ibrahim Boubacar Keïta fut élu président. Un accord de paix offrant une plus large autonomie aux régions du nord fut signé sous la pression internationale à Bamako en juin 2015 par une alliance de rebelles touaregs et arabes et une coalition pro-gouvernementale de groupes armés. Aujourd'hui, l'insécurité est toujours un défi majeur : elle s'est étendue aux régions du centre de Mopti et Ségou. Les forces armées françaises sont toujours présentes et il n'y a pas vraiment de mise en œuvre de l'accord de paix signé en 2015. De nouvelles élections sont prévues en juillet 2018.

Le Mali a ratifié les principaux traités et conventions internationaux tels que la Charte Africaine, le PIDCP, le PIDESC et la Convention contre la torture.

6.2. LA CONSTITUTION DE 1992

La Constitution de 1992 a été élaborée par la Conférence nationale mise en place suite à l'arrestation du dictateur Moussa Traoré. La nouvelle Constitution (la troisième du Mali) fut adoptée par référendum avec 98% des voix exprimées. La Constitution de 1992 met en place la démocratie

avec le multipartisme et un régime semi-présidentiel. Elle adhère à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Le nouveau texte est marqué par les souffrances du passé et la fin d'un régime très répressif sur les libertés publiques avec la pratique de la torture et l'exécution de nombreux opposants arrêtés lors des manifestations croissantes des années 80. Il garantit les libertés publiques et les droits fondamentaux du peuple malien.

La Constitution protège la liberté d'expression et la liberté de réunion dans ses articles 4 et 5 :

Art. 4 : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion, d'expression et de création dans le respect de la loi. »

Art. 5 : « L'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, le libre choix de la résidence, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation. »

La Constitution de 1992 consacre un titre entier (Titre I) à la garantie des droits et libertés ainsi qu'aux mécanismes à mettre en place pour assurer leur respect.

Par ailleurs, l'article 116 précise :

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord de son application par l'autre partie. »

L'État s'est donc engagé à garantir la liberté d'expression et la liberté de réunion.

6.3. LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

Au Mali, la législation sur le maintien de l'ordre se réfère à la Constitution de 1992 qui protège la liberté d'expression et les libertés de réunion et de manifestation, mais elle se réfère aussi à une ordonnance de 1959, portant sur la liberté de réunion, à l'ordonnance n° 34-59 relative aux atteintes à la sécurité intérieure de l'État, deux textes datant d'avant l'indépendance – le Mali était alors la République soudanaise – et enfin à la Charte des partis politiques de 2005. Nous examinerons aussi le Manuel des droits de l'homme qui a été élaboré et publié par la Police nationale en 2017 pour la formation des policiers. Un chapitre entier est consacré au maintien de l'ordre.



L'ordonnance n° 59-36 – PCG du 28 Mars 1959 portant loi sur la liberté de réunion

L'ordonnance donne une définition de la réunion publique et présente les procédures pour la conduire. Ce texte a aussi beaucoup inspiré la loi sur la liberté de réunion et de manifestation de 1997 au Burkina Faso :

Art. 3 : « Les réunions publiques sont soumises à une déclaration préalable. Elles peuvent avoir lieu librement sans autorisation lorsqu'elles ont pour objet une conférence ou un exposé sur quelque sujet que ce soit, suivi ou non d'un débat. »

Chaque réunion doit avoir un bureau composé d'au moins trois personnes. Ce bureau est responsable du maintien de l'ordre et d'empêcher toute infraction aux lois pendant la réunion. Un fonctionnaire peut représenter les autorités pendant la réunion et peut décider de la disperser pour prévenir des troubles.

L'ordonnance énonce les principes d'une manifestation publique :

Art. 6 : « Tous cortèges, défilés, rassemblements de personnes et de façon générale toutes manifestations sur la voie publique et dans les lieux publics sont soumis à une déclaration préalable à l'autorité administrative, maire, chef de circonscription. Cette déclaration doit faire connaître le nom et l'adresse de trois organisateurs, le jour et l'heure de la réunion, son objet ainsi qu'éventuellement l'itinéraire prévu pour cortèges ou défilés. »

La déclaration doit être signée par les organisateurs et remise aux autorités 24 heures au plus tard avant la réunion. Les autorités délivreront alors un récépissé. Les autorités peuvent interdire la réunion ou la manifestation s'il y a un risque de trouble à l'ordre public. Les organisateurs seront alors immédiatement informés de la décision. Les restrictions imposées à la liberté de manifestation cherchent à prévenir tout désordre dans les lieux publics.

Art. 8 : « L'autorité administrative peut, à tout moment, et nonobstant l'absence d'interdiction initiale, mettre fin à tout cortège, défilé, rassemblement sur la voie publique si le maintien de l'ordre l'exige. »

Les autorités peuvent, après sommation, intervenir pour disperser et interdire des manifestations qui dégénèrent. Cependant, les ordres de dispersion ne sont pas nécessaires, « si des violences ou assauts sont exercés contre les forces de sécurité ou si ces dernières ne peuvent défendre les lieux qu'elles occupaient ou les positions qu'elles sont censées défendre ».

Les Lignes directrices et l'ordonnance de 1959

Les *Lignes directrices* ne considèrent pas la déclaration préalable comme absolument nécessaire pour qu'une réunion publique soit légale. Les réunions spontanées – si elles sont jugées pacifiques – devraient être légales selon les *Lignes directrices*.

La principale préoccupation de l'ordonnance est la prévention des troubles et désordres, et non la protection de la liberté de réunion ou des droits des participants. Ce n'est pas surprenant si l'on regarde le contexte de cette ordonnance de 1959 : le Mali n'était pas indépendant ; la première constitution ne garantissait pas les libertés fondamentales et des conventions clés telles que le PIDCP et la Charte Africaine, n'avaient pas encore été élaborés. Ce qui est surprenant c'est que ce texte soit encore un texte de référence lors de la formation des forces de sécurité sur le maintien de l'ordre.

Ordonnance n° 34-59 – PCG relative aux atteintes à la sécurité intérieure de l'État

Cette ordonnance n° 34-59 adoptée avant l'indépendance définit l'attroupement dans les articles 18 et 19 :

« L'attroupement peut être défini comme un rassemblement – avec ou sans armes – d'un nombre indéterminé de personnes sur une voie publique ou dans un lieu public, susceptible de troubler l'ordre public. Il peut être planifié ou spontané mais devient criminel quand les participants ne sont pas partis après les sommations de dispersion. »

Toute personne participant à de tels attroupements doit partir après le premier ordre de dispersion. Au cas contraire, la force sera utilisée et les participants risquent d'être arrêtés et condamnés à des peines de prisons. L'article n'explique pas ni ne donne aucun exemple sur ce qui est considéré « susceptible de troubler l'ordre public ».

Les Lignes directrices et l'ordonnance n° 34-59

La notion d'attroupement mentionnée dans l'ordonnance n° 34-59 se retrouve également dans l'article 63 du Code pénal de 2001 et plusieurs Codes pénaux en Afrique de l'Ouest francophone puisque ces attroupements sont jugés illégaux – avec ou sans armes. Les *Lignes directrices* n'ont peut-être pas tout à fait la même interprétation : un attroupement – sans armes et s'il est jugé pacifique – pourrait être considéré comme une réunion spontanée pacifique et en tant que telle être légale. On peut regretter l'absence d'explication et d'exemples de ce qui rend un attroupement « susceptible de troubler l'ordre public ». Ceci laisse la porte ouverte à des interprétations qui amèneront des restrictions à la liberté de réunion. Le contexte dans lequel cette ordonnance a été adoptée (1959) explique cette interprétation restrictive. Néanmoins, les attroupements sont aussi mentionnés dans l'article 63 du Code pénal de 2001 :

« L'obstruction de la voie publique par attroupement illicite, barricades, allumage ou entretien de feu dans le dessein d'entraver ou d'empêcher la libre circulation des personnes ou de semer la panique au sein de la population, sera punie de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 20 000 à 200 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. »



Loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques de 2005

Les deux premières républiques du Mali ont été caractérisées par deux longues périodes de régime à parti unique accompagnées de graves violations des droits de l'homme. Quand le multipartisme a été installé en 1992, il y avait une large préoccupation d'assurer une égale participation des citoyens à la vie politique d'une manière pacifique. Une Charte des partis politiques a été élaborée. La loi n° 05-047 du 18 août 2005 énonce les règles de fonctionnement des partis politiques les rendant responsables de la formation civique de leurs membres et de leurs leaders. Selon la loi, les partis politiques ont une mission d'intérêt général en contribuant pacifiquement et démocratiquement à la construction de l'État de droit avec le libre choix des leaders et la pleine jouissance des droits individuels et collectifs où l'intolérance et la violence politique sont bannies. Les articles 16, 17 et 20 de la Charte énoncent les règles des manifestations, marches et rallyes des partis :

Art. 16 : « Les partis organisent librement leurs activités. Toutefois, les manifestations dans le domaine public sont soumises à une déclaration préalable. La direction du parti, dans la collectivité territoriale donnée, adresse une déclaration à l'autorité compétente trois jours avant la date de la manifestation. »

Lorsque par le fait d'une manifestation des dommages sont causés à la sécurité des personnes et des biens, les partis organisateurs de la marche ou du meeting sont civilement responsables.

Art. 17 : « Les marches ou meetings de protestation ou de soutien des partis politiques, ne sont pas soumis à une autorisation préalable. Cependant, les organisateurs sont tenus d'informer les autorités compétentes au moins 48 heures avant la date de la manifestation. Les organisateurs assistent l'autorité publique dans le maintien de l'ordre. »

Art. 20 : « Un parti politique ne peut être tenu pour responsable des agissements privés de ses militants. Toutefois, le caractère strictement privé de ces agissements doit être établi et ne comporter aucune relation de cause à effet avec des décisions prises au sein du parti. »

Les Lignes directrices et la Charte des partis politiques

Il y a une volonté dans la Charte de donner un espace de liberté d'expression et de réunion au peuple du Mali sous la responsabilité de ses partis politiques. L'article 17 de la Charte est moins restrictif que l'ordonnance de 1959 quand il affirme que « les marches ou meetings de protestation ou de soutien des partis politiques ne sont pas soumis à une autorisation préalable » mais les organisateurs doivent informer les autorités. Ceci est conforme au principe des *Lignes directrices* selon lequel l'absence de déclaration préalable ne devrait pas rendre une réunion illégale en même temps que l'échange d'informations entre les organisateurs et les autorités permettent une meilleure évaluation des risques et de meilleures mesures d'urgence pour que l'évènement reste pacifique.

Toutefois, même si les Lignes directrices reconnaissent l'importance de l'information, son absence dans les cas de manifestations spontanées ne doit pas être un critère pour déclarer une réunion illégale.

L'article 17 de la Charte mentionne aussi que les organisateurs doivent aider les autorités à maintenir l'ordre. Ceci traduit la préoccupation que les organisateurs travaillent avec les autorités avant l'évènement, qui est un autre principe des *Lignes directrices* : la communication et la coopération entre les parties prenantes afin d'assurer la conduite pacifique d'une réunion.

L'article 20 fait une distinction entre la responsabilité individuelle et celle des partis en général lors des réunions. C'est un bon début de chercher à établir la responsabilité de chacun. Ceci se rapproche du point 20.3 des *Lignes directrices* :

« Les agents chargés de l'application des lois devraient être formés pour faire la distinction entre les comportements des individus et ceux des groupes et pour identifier et extraire les personnes reconnues comme agissant de manière illégale ou violente, tout en continuant à faciliter l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes pour les autres participants. »

Le comportement de quelques individus ne devrait pas conduire à la dispersion d'une réunion publique.

Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage des fonctionnaires de police du Mali - 2017

Le Manuel des droits de l'homme de la Police du Mali qui a été récemment publié par l'École nationale de police du Mali est maintenant utilisé pour la formation des officiers de police. Il indique dans le chapitre consacré au maintien de l'ordre (Art 17 et 18 du Code de conduite des Forces armées et de sécurité) :

« Au Mali, le maintien de l'ordre en temps de paix est une mission de Police. En période trouble, le maintien de l'ordre est assuré par la Police, la Gendarmerie et la Garde nationale. Les forces armées ne peuvent intervenir que sur réquisition, pour appuyer les forces de sécurité. »

Le manuel souligne que la responsabilité du maintien de l'ordre relève exclusivement du ministère de la Sécurité.

Le manuel fait également une claire distinction entre la gestion de l'ordre public en temps de paix et les opérations à conduire durant les périodes de troubles où le gouvernement peut proclamer l'état d'urgence. Les articles 49 et 50 de la Constitution de 1992 donnent des pouvoirs exceptionnels au président pour déclarer l'état d'urgence. L'article 50 énumère les conditions :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national, l'exécution des engagements internationaux du pays sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la république prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances... »

L'état d'urgence est alors proclamé ; il apportera des restrictions sur certains droits et libertés individuels et collectifs tels que le droit de se réunir librement avec d'autres personnes.

Le 20 novembre 2015, suite à l'attaque terroriste à l'hôtel Radisson Blu de Bamako, le gouvernement du Mali a adopté le décret n° 2015-0752/PRM proclamant l'état d'urgence. Les réunions publiques et les manifestations furent alors interdites.



Les Lignes directrices et le Manuel de formation en droits de l'homme

Selon le point 3.2 des *Lignes directrices* :

« le personnel militaire... pour le maintien de l'ordre lors des réunions ne doit être utilisé qu'en cas de circonstances exceptionnelles et uniquement en cas de nécessité absolue. »

La législation malienne semble conforme aux *Lignes directrices* sur ce point lorsqu'elle souligne que les opérations de maintien de l'ordre sont une mission quotidienne de la police et que la Police, la Gendarmerie et la Garde nationale sont seulement impliquées en cas de troubles.

Le point 2.1.3 des *Lignes directrices* recommande que l'imposition de limites et restrictions au droit de se réunir librement avec d'autres personnes doit être l'exception, et que toutes limites et restrictions imposées doivent l'être si c'est nécessaire, proportionné, non discriminatoire et en conformité avec les normes régionales et internationales des droits de l'homme. Les *Lignes directrices* recommandent que les limites et restrictions :

« soient soumises à une décision au cas par cas et susceptibles de faire l'objet d'un examen par des instances administratives ou judiciaires compétentes, indépendantes et impartiales, tant au niveau de la législation que dans la pratique et dans un délai raisonnable. »

Ce dernier point des *Lignes directrices* serait difficile à mettre en œuvre en cas d'état d'urgence où les réunions publiques et les manifestations sont généralement interdites. La lutte contre le terrorisme au Sahel a influencé négativement la législation nationale quant à la protection des libertés et droits fondamentaux : lorsque l'état d'urgence est déclaré, des décrets qui restreignent les droits individuels et collectifs sont adoptés. Des pouvoirs supplémentaires sont octroyés aux autorités et aux forces de sécurité. La liberté de réunion est l'un des premiers droits restreints. Quand l'état d'urgence s'étend sur une longue période, les restrictions risquent d'être perçues comme « normales » et il y a un risque accru d'usage excessif de la force et des armes à feu pour disperser les réunions et manifestations qui pourraient avoir lieu.

6.4. CONCLUSION ET PERSPECTIVE CONCERNANT LA LÉGISLATION SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE DU MALI

La législation du Mali sur le maintien de l'ordre qui est basée sur la Constitution de 1992, le Code pénal de 2001, les deux ordonnances de 1959 et la Charte des partis politiques de 2005, reflète l'histoire politique du pays : depuis la révolution de 1991, existe une volonté de garantir la liberté d'expression et le droit de réunion après des dizaines d'années de dure répression des opposants. L'évolution de la législation malienne, avec spécialement la Charte des partis politiques, va dans la bonne direction, exprimant une véritable préoccupation pour une meilleure protection des droits lors des réunions publiques et se rapprochant ainsi progressivement des *Lignes directrices*. Toutefois, les textes nationaux donnent peu de précisions sur les critères du recours à la force, les méthodes de désescalade des tensions, la facilitation des rassemblements multiples, contre-rassemblements etc...

Jusqu'en 2011, cette évolution positive est documentée dans plusieurs rapports d'État et ONG aux traités et conventions internationales des droits de l'homme : la liberté d'expression et le droit de réunion étaient alors considérés comme plutôt bien protégés au Mali.

La crise que le pays traverse depuis 2012 a créé de nouveaux défis : la transition qui a suivi le coup d'État de mars 2012 a été caractérisée par des restrictions de plusieurs droits civils et politiques, dans le sud qui était sous le contrôle de la junte militaire mais aussi dans le nord où la Sharia avait été imposée par les groupes jihadistes. Le droit de réunion n'était ni garanti ni protégé pendant cette période. L'État de droit a été rétabli après les élections, fin 2013. Mais la lutte contre le terrorisme a poussé le gouvernement en 2015 à proclamer plusieurs fois l'état d'urgence et l'interdiction des réunions et des manifestations.

Le rapport 2016 d'*Amnesty* critique l'usage excessif de la force lors des réunions publiques :

« Des membres des forces de sécurité et des forces de maintien de la paix ont recouru de manière excessive à la force et à des armes létales, aussi contre des manifestants... En avril, deux manifestants ont été tués et quatre autres blessés à l'aéroport de Kidal lors d'une manifestation contre des arrestations par les forces internationales. En juillet, l'armée malienne a tiré à balles réelles lors d'une marche organisée à Gao par le Mouvement de résistance civile, tuant trois personnes et faisant plus de 40 blessés. »

Dans ces deux exemples, les forces armées étaient responsables du maintien de l'ordre.

Il faut cependant noter qu'en dépit de cette crise et des défis sécuritaires, l'Assemblée nationale malienne a adopté en 2016 une loi établissant une nouvelle Commission nationale des droits de l'homme plus conforme aux Principes de Paris. La nouvelle commission qui devrait être indépendante est dotée d'un fort mandat de suivi des droits de l'homme, ce qui va dans le sens des recommandations des *Lignes directrices*. Par ailleurs, l'élaboration par la Police nationale de son propre Manuel de formation en droits de l'homme tenant compte du contexte malien et de ses défis est un pas positif vers une approche basée sur les droits du maintien de l'ordre lors des réunions publiques.

La Police nationale du Mali est aussi l'un des membres fondateurs de la plateforme ouest-africaine Police et droits de l'homme (POLI.DH) dont l'objectif est la promotion des droits de l'homme dans les missions de la police.



7. LE NIGER

7.1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Durant les quatorze premières années de son indépendance (1960 – 1974), le Niger a vécu sous un régime à parti unique sous la présidence de Diori Hamani. Une sécheresse sévère, une crise alimentaire ainsi que des accusations de corruption croissante ont conduit en avril 1974 au premier coup d'État militaire par le Colonel Seyni Kountché. Le nouveau chef de l'État a interdit les partis politiques et sévèrement restreint les libertés publiques. Durant cette même période, l'économie du pays s'est améliorée grâce à l'exploitation de l'uranium dans le nord, le développement d'infrastructures clés et une faible corruption dans l'administration. Kountché est mort en 1987 ; son successeur initia quelques réformes politiques et fit adopter une deuxième constitution mais il ne réussit pas à établir le multipartisme et la démocratie que réclamaient les syndicats et les étudiants.

En 1991, la Conférence nationale souveraine marqua le début d'une nouvelle époque pour le Niger : son objectif était d'amener le multipartisme et la démocratie. Une troisième constitution fut élaborée et adoptée par référendum en 1992, de nouvelles institutions furent mises en place, la presse était libre, des élections justes et libres eurent lieu et en 1993 Mahamane Ousmane fut élu président de la troisième république. Sa présidence fut marquée par des troubles politiques et affaiblie par la première rébellion Touareg et Toubou dans le nord qui demandait plus d'attention du gouvernement central. La paralysie du régime conduisit en 1996 à un nouveau coup d'État militaire par le Colonel Baré Maïnassara qui mit un terme à la troisième république et fit adopter une quatrième constitution. De nouvelles élections amenèrent Baré Maïnassara à la présidence. Ces élections ne furent considérées ni justes ni libres par les bailleurs qui arrêtèrent leur assistance multi et bilatérale. Les libertés publiques étaient restreintes, les opposants arrêtés. Le président Baré Maïnassara ignore l'embargo international contre la Libye pour redynamiser l'économie du Niger. Le 9 avril 1999, Baré Maïnassara fut assassiné : la nouvelle transition militaire fit élaborer une cinquième constitution qui fut adoptée. Des élections furent organisées et Mamadou Tandja devint président.

Le nouveau gouvernement mit en route des réformes administratives et économiques qui avaient été bloquées dans les années 90. Tandja fut réélu en 2003. En 2004 furent organisées les premières élections municipales du Niger. Mais des désaccords croissants entre le président et son Premier ministre Hama Amadou marquèrent le début d'une période instable en 2007. Au même moment, une seconde rébellion Touareg démarra dans le nord. En 2009, le président Tandja annonça qu'il souhaitait solliciter un troisième mandat, ce qui fut déclaré contraire à la Constitution par la Cour Constitutionnelle. Tandja ignore la décision et fit élaborer une nouvelle constitution (la sixième!). Tandja fut chassé du pouvoir le 18 février 2010 lors d'un coup d'État militaire. La septième constitution du Niger fut élaborée et adoptée pendant la transition. Des élections eurent lieu et Mahamadou Issoufou devint président en 2011. Il a été réélu en 2016.

Depuis 2012, le Niger doit faire face à de sérieux défis sécuritaires : la chute du régime de Kadhafi a déstabilisé la Libye sur sa frontière nord, la transformant en abri pour plusieurs milices armées et groupes terroristes ; ceci a encouragé des attaques du groupe terroriste Boko Haram basé au Nigeria sur la frontière sud-est et des infiltrations de groupes jihadistes installés au nord Mali dans l'ouest et le nord-ouest du pays. Une partie substantielle du budget de l'État est allouée à la lutte contre le terrorisme.

Le Niger a ratifié la plupart des conventions et traités internationaux des droits de l'homme tels que la Charte Africaine, le PIDCP, le PIDESC et la Convention contre la torture.

7.2. LA CONSTITUTION DE 2010

La septième constitution du Niger a été élaborée par un groupe de 16 experts nigériens indépendants et respectés qui étaient convaincus que la nouvelle constitution devait garantir les droits individuels et collectifs, l'État de droit et la démocratie tout en tenant compte du contexte et des défis du Niger. C'est pourquoi la septième constitution rappelle dans son préambule la Conférence nationale souveraine de 1991 qui avait réuni les forces vives de la nation pour mettre en place le multipartisme et la démocratie. Le préambule affirme clairement que l'État :

« ... réaffirmons notre opposition absolue à tout régime politique fondé sur la dictature, l'arbitraire, l'impunité, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le népotisme, le pouvoir personnel et le culte de la personnalité. »

La Constitution de 2010 proclame l'attachement du Niger à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux conventions internationales (PIDCP et PIDESC) de 1966 et à la Charte Africaine de 1981.

L'État garantit la liberté d'expression et d'association dans les articles 9 et 30 :

Art. 9 : « ... Dans le cadre de la liberté d'association reconnue et garantie par la présente Constitution, les partis, groupements de partis politiques, syndicats, organisations non gouvernementales et autres associations ou groupements d'associations se forment et exercent leurs activités librement, dans le respect des lois et règlements en vigueur. »

Art. 30 : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience, de religion et de culte. L'État garantit le libre exercice du culte et l'expression des croyances. Ces droits s'exercent dans le respect de l'ordre public, de la paix sociale, et de l'unité nationale. »

La liberté de réunion est protégée dans l'article 32 :

« L'État reconnaît et garantit la liberté d'aller et venir, les libertés d'association, de réunion, de cortège et de manifestation dans les conditions définies par la loi. »

Tenant compte de l'histoire nigérienne perturbée par plusieurs coups d'État et troubles politiques, la septième constitution décrit aussi dans l'article 67 les conditions de la proclamation de l'état d'urgence où les droits individuels et collectifs sont restreints :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation du premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle. »



Il en informe la Nation par un message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit si elle n'est pas en session. Aucune institution de la République ne peut être dissoute ou suspendue pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Les mesures exceptionnelles doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. L'Assemblée nationale apprécie à la majorité absolue de ses membres la durée de l'exercice des pouvoirs exceptionnels et y met fin en cas d'abus. »

L'état d'urgence ne peut durer que quinze jours. Il faut une nouvelle approbation pour le prolonger si nécessaire.

La Constitution de 2010 reconnaît aussi l'autorité des conventions internationales ratifiées par le Niger, telles que la Charte Africaine.

Art. 171 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie. »

7.3. LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

La législation nigérienne sur le maintien de l'ordre inclut deux décrets sur les attroupements et le maintien de l'ordre de 1966, une instruction ministérielle sur la participation des forces armées à des opérations de maintien de l'ordre de 1966, le Code pénal de 2003, une loi sur les manifestations dans les lieux publics de 2004 et un décret sur les équipements susceptibles d'être utilisés dans des opérations de maintien de l'ordre et de rétablissement de l'ordre adopté en 2014. Nous regarderons aussi la loi sur l'état d'urgence de 1998 et une loi de 2002 concernant l'état de mise en garde. Enfin, nous jetterons un œil sur les manuels de formation en droits de l'homme de la Police nationale et de la Garde nationale ainsi que sur le fascicule sur la gestion de l'ordre public que la Police a élaboré pour les opérations de maintien de l'ordre qui est aussi utilisé dans la formation des policiers.

Décret n° 66-070 – PRN du 20 avril 1966 déterminant les modalités d'applications de l'article 97 du Code pénal sur les attroupements

Le décret sur la gestion des attroupements a été adopté pendant la présidence de Diori Hamani qui était à la tête du régime à parti unique mis en place après l'indépendance et avant la ratification du PIDCP par le Niger. Les attroupements étaient l'élément clé de l'approche du maintien de l'ordre à l'époque. Ces opérations relèvent du ministère de l'Intérieur. Le décret permet la mise en œuvre de l'article 97 du Code pénal qui fait partie d'un chapitre entier consacré aux attroupements. Cet article a à peine été modifié en 2003 lorsque le Code de 1961 a été revu.

Art. 97 du Code pénal : « Est interdit sur la voie publique ou dans un lieu public :

- 1) Tout attroupement armé ;
- 2) Tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique. L'attroupement est armé si l'un des individus qui le composent est porteur d'une arme apparente, ou si plusieurs d'entre eux sont porteurs d'armes cachées ou d'objets quelconques, apparents ou cachés, ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'armes. Les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement ou pour assurer l'exécution de la loi, d'un jugement ou mandat de justice, peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée. »

Art. 98 : « Sera puni d'un emprisonnement de deux mois à un an toute personne non armée qui, faisant partie d'un attroupement armé ou non armé, ne l'aura pas abandonné après la première sommation. »

Art. 100 : « Toute provocation directe à un attroupement non armé soit par discours proférés publiquement, soit par écrits ou imprimés affichés ou distribués sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an, si elle a été suivie d'effet et, dans le cas contraire, d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 50.000 à 300.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Les sanctions sont très lourdes ; elles indiquent une réelle préoccupation pour tout groupe de personnes se réunissant dans des lieux publics – cette préoccupation demeure en 2003 quand le Code pénal a été revu, deux ans à peine après le 11 septembre 2001 où les attaques massives d'Al-Qaïda contre les États-Unis avaient eu des supporters parmi quelques leaders religieux nigériens et leurs partisans, ce qui avait poussé le gouvernement à prendre des mesures pour contrôler les prêches dans les mosquées et à la radio.

Le décret de 1966 dit que les forces armées ne seront utilisées que sur réquisition et qu'elles seront responsables des ressources utilisées. Le décret mentionne aussi que les ordres de dispersion doivent être donnés en français et dans la langue des participants à l'attroupement.

Décret n° 66-82-PRN du 9 mars 1966 déterminant les règles générales relatives au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques

Ce décret affirme que le maintien de l'ordre est assuré par la gendarmerie, la garde républicaine et la police nationale – et exceptionnellement, en cas d'urgence (Art. 6) par les forces armées. Les forces de sécurité opèrent sous l'autorité du préfet, du sous-préfet ou du maire.

Une ordonnance de 1993 (*Ordonnance n° 93-28 de mars 1993* adoptée après la Conférence nationale souveraine) donne aussi aux chefs traditionnels une autorité sur les opérations de maintien de l'ordre, autorité réglementée.



Instruction ministérielle n° 42-PRN-MDN de septembre 1966 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre

Cette instruction donne une définition du maintien de l'ordre :

« (le maintien de l'ordre vise à) prévenir les attroupements afin d'éviter de les réprimer. Il est basé essentiellement sur le renseignement et comporte principalement des mesures de prévention. Il comprend aussi, si l'ordre est perturbé, des mesures pour le rétablir. »

L'instruction permet aux forces armées de participer exceptionnellement au rétablissement de l'ordre public. Les militaires sont alors autorisés à utiliser la force et les armes à feu et sont responsables des ressources à utiliser.

Les Lignes directrices et les décrets de 1966 et le Code pénal de 2003

L'approche « attroupement » du maintien de l'ordre souligne que le principal objectif est d'éviter les troubles et le désordre. Les attroupements – aussi ceux sans armes – sont interdits s'ils sont de nature à troubler la tranquillité publique. Le fait de ne pas définir ce qui est considéré comme susceptible de troubler la tranquillité publique peut dans la pratique, être source d'abus et de mauvaise interprétation amenant à disperser systématiquement tout attroupement sans armes. En outre, l'approche est un ordre immédiat de dispersion et, si les participants ne partent pas après la première sommation, l'attroupement sera dispersé par la force et si nécessaire les armes à feu. Les participants qui désobéissent seront arrêtés et condamnés à des peines de prison. Même les appels à des attroupements sans armes qui n'ont pas eu lieu seront punis.

Nulle part n'est mentionnée la protection de la liberté de réunion, des droits des participants ou d'autres acteurs. Ces textes sont très éloignés des principes et recommandations des *Lignes directrices* qui considèrent que les réunions spontanées et pacifiques ne devraient pas être interdites et qui déconseillent l'usage de la force et des armes à feu. Les décrets de 1966 et le Code pénal de 2003 prescrivent la dispersion immédiate des attroupements, ce qui entraînera inévitablement l'usage de la force et peut-être des armes à feu. Cependant, l'instruction ministérielle révèle une certaine volonté d'éviter un usage excessif de la force lorsqu'elle recommande le renseignement et la prévention afin d'éviter la répression.

Selon l'article 97 du Code pénal :

« les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement ou pour assurer l'exécution de la loi, d'un jugement ou mandat de justice, peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée ». Cette disposition est vague, elle ne fait pas ressortir les critères de recours à la force énoncés dans les Lignes directrices, notamment les critères de nécessité et de proportionnalité. En effet, il y a plusieurs degrés de violence et le type ou le degré de force utilisée devrait varier en fonction des situations. »

Ordonnance n° 92-036 d'août 1992 relatives aux franchises universitaires

Après la Conférence nationale souveraine de 1992 qui avait suivi la répression violente de manifestations estudiantines à Niamey, la capitale, l'ordonnance de 1992 a été le premier texte à essayer de protéger la liberté d'expression et la liberté de réunion d'un groupe vulnérable, les étudiants, sur le campus universitaire :

Art. 5 : « Les forces de sécurité ne peuvent intervenir sur un campus qu'avec l'autorisation du recteur. »

L'ordonnance a été élaborée alors que les premières organisations de défense des droits de l'homme étaient autorisées et créées dans le pays. Le texte en général respecté traduit une préoccupation pour la protection des droits de ce groupe spécifique, les étudiants. Cependant, les forces de sécurité pénètrent parfois sur le campus universitaire comme récemment, en avril 2017 où les manifestations des étudiants n'étaient plus maîtrisées et un étudiant a été tué. Les policiers envoyés au campus ce jour-là étaient inexpérimentés, ce qui est contraire aux recommandations des *Lignes directrices* d'employer des agents formés et équipés de manière appropriée.

Loi n° 98-24 d'août 1998 relative à l'état d'urgence

La loi de 1998 fut adoptée sous la présidence du Général Baré Maïnassara arrivé au pouvoir après un coup d'État militaire. Les restrictions sévères sur les libertés publiques durant cette période provoquèrent des troubles qui entraînent de nombreuses arrestations d'opposants.

La loi de 1998 cite les procédures pour mettre en œuvre l'état d'urgence mentionné dans les articles 67 – 68 de la Constitution.

L'état d'urgence peut être proclamé pour quinze jours durant lesquels les droits individuels et collectifs seront restreints. Les forces de sécurité et les autorités sont dotées de pouvoirs supplémentaires et spécifiques. Les libertés publiques telles que les libertés de réunion et de manifestation sont souvent les droits affectés par ces circonstances exceptionnelles et sont interdites.

La loi n° 98-24 a été modifiée en 2015 afin de prolonger de trois mois l'état d'urgence proclamé au sud-est du Niger où les forces armées combattaient le groupe terroriste Boko Haram venant du Nigeria. La même loi a été utilisée en 2017 pour proclamer l'état d'urgence à l'ouest du Niger (dans les régions de Tillabéry et Tahoua) suite à plusieurs attaques terroristes dans ces zones.

Loi n° 2002-030 de décembre 2002 relative à l'état de mise en garde

La loi sur l'état de mise en garde fut adoptée en décembre 2002 après une tentative soudaine de mutinerie dans les forces armées à l'est du Niger et à Niamey, la capitale. Art. 4, alinéa 2 :

« La mise en garde comprend certaines mesures permettant une action gouvernementale, réduisant la vulnérabilité des populations et des biens et garantissant la sécurité des opérations. »



Cette loi est utilisée en cas d'insurrection brutale et organisée si l'état d'urgence n'a pas été déclaré et si les autorités civiles responsables étaient dans l'incapacité de procéder régulièrement à la réquisition des forces armées. La loi permet aux commandants militaires susceptibles de recevoir une réquisition d'appliquer des mesures de rétablissement de l'ordre et le fonctionnement normal de l'État en se saisissant de toutes les ressources civiles et militaires disponibles. Ceci eut lieu dans la région de Diffa en juillet et août 2002 après la tentative de mutinerie dans l'armée. Les réunions et manifestations furent interdites pendant cette période.

Les Lignes directrices et les lois relatives à l'état d'urgence et à la mise en garde

Les lois concernant l'état d'urgence ou l'état de mise en garde exposent les procédures de maintien de l'ordre lors de circonstances exceptionnelles. Ces procédures visent à donner aux forces de sécurité et aux autorités des pouvoirs spécifiques pour prévenir des troubles. Elles restreignent les libertés individuelles et collectives, interdisent les réunions et les manifestations dans les lieux publics, permettant en même temps l'arrestation arbitraire et discriminatoire d'opposants suspects. Le risque d'un usage excessif de la force et des armes à feu augmente, ce qui peut être utilisé de manière discriminatoire et mettre les droits intangibles en danger. Le recours à la force et aux armes à feu risque de devenir « normal » si les circonstances exceptionnelles sont prolongées. Par ailleurs, les forces armées sont en général plus impliquées dans le maintien de l'ordre sous l'état d'urgence.

L'emploi du personnel militaire devrait être l'exception, selon les *Lignes directrices*.

Les Lignes directrices recommandent que les limites et restrictions :

« soient soumises à une décision au cas par cas et susceptibles de faire l'objet d'un examen par des instances administratives ou judiciaires compétentes, indépendantes et impartiales, tant au niveau de la législation que dans la pratique et dans un délai raisonnable. »

Il serait difficile de mettre ceci en œuvre sous l'état d'urgence où les réunions publiques et les manifestations sont toutes interdites. Comme au Mali, la lutte contre le terrorisme a influencé de manière négative la législation par rapport à la protection des libertés et droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression et la liberté de réunion.

Loi n° 2004-45 du 8 juin 2004 régissant les manifestations

Cette loi a modifié un vieux décret de 1935. Elle a été adoptée juste avant les premières élections municipales du Niger en 2004. L'article 2 dispose que :

« sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique à l'exception toutefois des sorties conformes aux usages locaux ou des rassemblements et cortèges organisés au cours des campagnes électorales qui sont régies par le Code électoral. »

Cependant, les réunions conformes aux traditions locales ne sont pas soumises à la déclaration préalable, ni les cortèges organisés pendant les campagnes électorales qui relèvent du Code électoral.

Les réunions publiques qui sont définies (comme dans la loi française de 1881) comme des groupes de personnes échangeant des idées ou écoutant des discours défendant des opinions ou intérêts spécifiques, sont autorisées. Elles ne sont pas soumises à une déclaration préalable ni une autorisation. Cependant, elles ne doivent pas se dérouler sur une voie publique ni durer au-delà de 23 heures. Un bureau de trois personnes au moins est nécessaire pour maintenir l'ordre. La police peut intervenir si une réunion trouble l'ordre public et les perturbateurs seront sanctionnés.

Concernant les manifestations, les cortèges et les marches, la loi de 2004 explique que la déclaration doit être envoyée au maire cinq jours au moins avant l'évènement prévu et doivent figurer les noms et adresses de trois organisateurs. La déclaration devra préciser le but de l'évènement, le lieu, la date et l'heure, qui participe et l'itinéraire. Si les autorités estiment que la manifestation prévue est susceptible de perturber l'ordre public et qu'elles ne pourront pas l'assurer, la manifestation sera interdite par un « arrêté motivé ». Cette décision sera communiquée au gouverneur ou au préfet. Les organisateurs de la manifestation disposent de voies de recours contre l'interdiction mais ces recours prennent du temps. La déclaration préalable permet aux autorités et aux organisateurs de se préparer pour la réunion afin de prévenir des désordres.

La loi de 2004 mentionne aussi les sanctions liées aux manifestations. Les participants risquent l'arrestation et des amendes :

- « • s'ils participent à un rassemblement spontané sur la voie publique ;
- s'ils participent à une manifestation sur une voie publique ou dans un lieu public, dont le but n'était intentionnellement pas mentionné dans la déclaration envoyée aux autorités ;
- s'ils participent à une manifestation dans un lieu public ou sur une voie publique qui a été interdite. »

La Police, la Gendarmerie et la Garde nationale sont responsables du maintien de l'ordre.

Dans la loi de 2004, l'usage de la force et des armes à feu pour le rétablissement de l'ordre durant une manifestation est soumis aux mêmes procédures d'ordre de dispersion prescrites pour les attroupements (interdits).

La loi se réfère par exemple à l'article 97, alinéa 3 du Code pénal de 2003 :

« Les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement ou pour assurer l'exécution de la loi, d'un jugement ou mandat de justice, peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux, ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée. »

Les Lignes directrices et la loi de 2004

La loi de 2004 ne tolère pas les rassemblements pacifiques spontanés et exige une déclaration préalable pour les manifestations et les marches. Toute réunion ou rassemblement ne respectant pas la loi est considérée comme un attroupement et sera donc dispersé – s'ils sont de nature à troubler la tranquillité publique - conformément à l'article 97 du Code pénal dans le chapitre sur les attroupements.



Encore une fois, la prévention des troubles et de désordres semble avoir prévalu dans les intentions des législateurs. Le texte ne mentionne pas la protection de la liberté de réunion ni des droits des participants. Aucune attention n'est accordée aux groupes vulnérables. Cependant, la loi justifie la déclaration préalable par la nécessité de donner des informations et du temps aux forces de sécurité et aux organisateurs pour la préparation afin d'élaborer des stratégies pour prévenir tout désordre.

La préparation, la planification et la communication avec les organisateurs sont recommandées par *les Lignes directrices* afin d'évaluer les risques et de préparer des mesures d'urgences qui assureront une meilleure protection de la liberté de réunion.

Selon la loi de 2004, les critères pour la dispersion d'un rassemblement sont plutôt basés sur la déclaration préalable que le caractère pacifique ou non de cette réunion. *Les Lignes directrices* recommandent de protéger le déroulement d'une réunion pacifique.

La loi de 2004 ne mentionne pas de mesures destinées à réduire les tensions pendant une réunion ou une manifestation, comme par exemple essayer de communiquer avec les organisateurs et les participants. La loi ne souligne pas non plus l'importance de faire une distinction entre les éléments d'une foule qui commettent des actes violents et les autres participants.

Le point 20.4 *des Lignes directrices* affirme :

« Les stratégies de gestion de la foule, comme les mesures de confinement, devraient être mises en œuvre avec précaution, être légales et proportionnées, et ne jamais constituer une détention collective. »

Quant à l'usage de la force et des armes à feu, la loi de 2004 se contente de faire référence à l'article 97 du Code pénal sur les attroupements, ce qui conduira probablement à un usage excessif de la force et à des interpellations, fouilles et arrestations qui doivent seulement être utilisées dans des situations spécifiques selon *les Lignes directrices*.

Le point 21.1.2 *des Lignes directrices* :

« Le recours à la force constitue une mesure exceptionnelle. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents chargés de l'application des lois doivent, dans la mesure du possible, appliquer des mesures non violentes avant d'avoir recours à la force et aux armes à feu. »

Décret n° 2014-724 du 26 novembre 2014 déterminant les matériels susceptibles d'être utilisés pour le maintien et le rétablissement de l'ordre public

Le décret a été adopté en 2014 lorsque le groupe terroriste Boko Haram basé au Nigeria a repoussé de nombreux réfugiés vers le sud-est du Niger où la situation échappait au contrôle des autorités.

Le décret rappelle que le maintien de l'ordre relève de la Police, de la Gendarmerie et de la Garde nationale, et exceptionnellement des forces armées. Chaque institution a formé et entraîné des groupes spécialisés pour les opérations de maintien de l'ordre. Ils sont présents dans toutes les régions du Niger.

Le décret donne des précisions sur l'usage des armes à feu à utiliser pour les opérations de maintien de l'ordre. L'article 7 dit que les armes ne doivent être utilisées par les forces de sécurité que pour se défendre.

Le décret se réfère également à l'article 43 du Code pénal qui dit :

« Il n'y a pas d'infraction lorsque le fait a été commandé par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui. »

Les Lignes directrices et le décret de 2014

Ce décret révèle une préoccupation pour l'usage des armes à feu qui est très stricte. Ceci est dans l'esprit des recommandations des *Lignes directrices* selon lesquelles les armes à feu ne doivent être utilisées que pour protéger la vie.

Selon le point 21.2.3 des *Lignes directrices* :

« Des restrictions à l'utilisation des armes à feu doivent être prévues par la loi. Ces restrictions devraient limiter leur utilisation à des circonstances qui présentent des menaces de mort ou de blessures graves imminentes, ou bien dans le but de prévenir l'exécution d'un crime grave qui implique une menace grave à la vie d'autrui, et uniquement si des mesures moins extrêmes sont inefficaces pour atteindre ces objectifs. »

Mais le décret ne va pas aussi loin que *les Lignes directrices* qui ne considèrent pas les armes à feu comme des outils appropriés pour la gestion de l'ordre public lors des réunions.

Point 21.2.4 :

« Les armes à feu ne constituent pas un outil tactique approprié au maintien de l'ordre lors des réunions. Elles ne doivent jamais être utilisées pour disperser une réunion. L'utilisation sans discernement d'armes à feu sur une foule de personnes constitue une violation du droit à la vie. »

Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage de la Police nationale et le Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage de la Garde nationale – dernières éditions de 2014 :

En 2003, la Police nationale du Niger a élaboré et publié son premier Manuel de formation en droits de l'homme avec un chapitre spécialement consacré au maintien de l'ordre. Plusieurs éditions ont depuis lors été publiées afin de prendre en compte les nouvelles constitutions, le Code pénal revu ainsi que d'autres textes de loi. La dernière édition du manuel date de 2014. Le manuel est utilisé pour l'enseignement des cours en droits de l'homme aux policiers, qui sont formellement intégrés dans le curriculum.

De même, la Garde nationale qui participe aussi aux opérations de maintien de l'ordre a élaboré et publié son premier Manuel de formation en droits de l'homme en 2005. La dernière édition du



manuel de la Garde date de 2014. Le manuel est aussi utilisé dans la formation initiale et continue des gardes. Le cours en droits de l'homme est inclus dans le curriculum au Centre d'instruction de la Garde nationale.

Dans les deux manuels, le chapitre sur le maintien de l'ordre énumère les droits menacés lors des opérations de maintien de l'ordre ; il cite aussi les articles pertinents des traités internationaux et des lois nationales à respecter durant les missions. Les deux manuels soulignent les défis spécifiques aux opérations de maintien de l'ordre lors des circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence. Ils attirent aussi l'attention sur les droits intangibles qui ne doivent pas être soumis à des restrictions ni violés et aussi sur le droit de ne pas obéir à un ordre illégal de la hiérarchie.

La dernière édition du manuel de police commente l'article 97 du Code pénal sur les attroupements :

« L'article 97 du Code pénal n'a pas défini l'attroupement, il s'est contenté de l'interdire. Tout comme les réunions, les manifestations sont des libertés qui ne doivent connaître de restrictions que lorsque celles-ci sont prévues par les textes ou lorsque cela devient absolument nécessaire. Autrement, on serait en présence d'atteintes graves aux droits de l'homme. »

Les deux manuels insistent sur la prévention par le renseignement et le déploiement. Ils exposent les principes qui doivent guider le recours à la force durant les opérations de maintien de l'ordre : la légalité, la nécessité, la proportionnalité, l'humanité et le professionnalisme. Les armes à feu ne doivent être utilisées que pour la légitime défense ou pour défendre la vie d'autrui.

Fascicule sur la gestion de l'ordre public – Police nationale (relu en 2017)

La Police nationale du Niger a élaboré un fascicule spécifique d'instruction pour les opérations de gestion de l'ordre public. Ce Manuel d'instruction s'est inspiré du Manuel de formation en droits de l'homme et vient d'être relu en 2017.

Le Manuel d'instruction va plus loin que le Manuel de formation en droits de l'homme et les textes nationaux sur les principes de base du maintien de l'ordre ; il s'agit :

- d'assurer le déroulement d'une réunion ;
- de protéger les personnes et les biens ;
- de prévenir les troubles ;
- d'assurer la liberté d'aller et venir et les autres droits. »

Le Manuel d'instruction affirme que la police doit toujours chercher à coopérer avec les populations afin d'obtenir les renseignements pertinents sur une réunion publique ou une manifestation, mais dans le respect des normes.

La prévention est fortement recommandée à travers le déploiement (pas de manière excessive, sinon cela rappellera un État répressif) pour décourager toute tentative d'action violente.

Le comportement et les textes à respecter lors du rétablissement de l'ordre par des sommations pour la dispersion, le recours à la force et peut-être les armes à feu sont très détaillés. Les

techniques de contrôle des foules sont très développées. Cependant, le Manuel d'instruction recommande d'éviter le contact avec les manifestants par l'usage massif de gaz lacrymogènes tout en conseillant aux autorités de décider que seuls les commandants des opérations soient autorisés à détenir des armes à feu. Les textes contraignants et non contraignants sur le maintien de l'ordre sont expliqués et il y a de nombreuses références aux principes des Nations Unies pour les agents chargés de l'application des lois.

Les Lignes directrices et les manuels

Les manuels donnent la connaissance des droits de l'homme menacés durant les opérations de maintien de l'ordre tout en soulignant que l'État du Niger s'est formellement engagé à respecter et protéger ces droits et que la violation de ces droits peut entraîner de graves sanctions pour les policiers et les gardes. Les manuels offrent des conseils sur la manière d'éviter des violations des droits de l'homme par une meilleure préparation et coopération avec les organisateurs des réunions, le recours à des mesures de dissuasion et le respect des principes de légalité, nécessité et proportionnalité dans l'usage de la force pour le rétablissement de l'ordre. Les manuels déconseillent clairement le recours aux armes à feu sauf en cas de légitime défense ou pour protéger la vie.

De même, les manuels attirent l'attention sur les droits des policiers et des gardes, ce qui pourrait amener les forces de sécurité à demander de meilleurs équipements, une meilleure formation et protection, conformément aux recommandations des Lignes directrices.

On observe donc dans les manuels une approche de la gestion du maintien de l'ordre qui s'éloigne de l'approche de « l'attroupement illégal » pour se rapprocher peu à peu d'une approche basée sur les droits du maintien de l'ordre. Les manuels sont donc un bon début. Mais nous sommes encore loin de la seconde partie du point 21.3.4 des *Lignes directrices* :

« Les agents chargés de l'application des lois doivent bénéficier d'une formation dans le domaine de la légalité, la proportionnalité et la nécessité du recours à la force ainsi qu'en matière de mesures alternatives au recours à la force, telles que la compréhension des comportements d'une foule ainsi que les techniques de gestion de la foule, de désamorçage et de réponses graduelles face à la tension et aux violences, ainsi que de premier secours. »

L'objectif des opérations de maintien de l'ordre pour les forces de sécurité qui appliquent les textes nationaux est encore de prévenir les troubles et le désordre. Les manuels ne recommandent pas de procéder à une évaluation après une opération de maintien de l'ordre : le point 24.1 des *Lignes directrices* dit ceci sur les bénéfices des processus de débriefing, l'analyse, l'évaluation et les leçons à tirer :

« (ils) permettent d'identifier les bonnes pratiques comme les manquements au niveau de l'opération de maintien de l'ordre visant à faciliter l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes ; de l'efficacité de l'évaluation des risques et des plans d'urgence, de la communication interne et externe, du déploiement et des équipements utilisés, de l'usage de la force, de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des agents déployés dans le cadre de l'opération. »



7.4. CONCLUSION ET PERSPECTIVE SUR LA LÉGISLATION NIGÉRIENNE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

La législation nationale du Niger sur le maintien de l'ordre lors des réunions est encore basée sur le principe de prévention des troubles et désordres et le rétablissement de l'ordre plutôt que sur la protection du droit de réunion. L'histoire turbulente du Niger avec ses coups d'état militaires et ses rébellions a influencé la législation qui octroie des mesures spéciales et des pouvoirs supplémentaires aux autorités et aux forces de sécurité lors des circonstances exceptionnelles comme l'état d'urgence ou l'état de mise en garde. Les manuels de formation et les cours en droits de l'homme intégrés formellement dans les curricula de la Police nationale et de la Garde nationale sont des initiatives positives qui ont déjà contribué à une réduction des violations des droits de l'homme lors d'opérations de maintien de l'ordre par ces deux institutions. Mais les forces de sécurité sont tenues d'appliquer la législation nationale qui doit tenir compte de l'engagement de l'État à protéger les libertés publiques. Les textes nigériens sur le maintien de l'ordre sont cependant moins vieux que ceux des autres pays de cette étude, comme la loi de 2004 et le décret de 2014.

Malheureusement, la lutte contre le terrorisme dans laquelle le gouvernement du Niger s'est profondément engagé a un impact négatif sur la législation nationale et le respect et la protection des droits individuels et collectifs, incluant la liberté d'expression et la liberté de réunion. Les droits des défenseurs des droits de l'homme sont aujourd'hui menacés.

Les réponses du Niger aux commentaires de la CADHP concernant son rapport périodique 2014-2016 mentionnaient que la formation en droits de l'homme des forces de sécurité était en cours et qu'une loi était en train d'être élaborée sur la protection des droits des défenseurs des droits de l'homme avec l'appui des organisations de la société civile.

Le Rapport 2015-2016 d'*Amnesty International* sur le Niger notait l'état d'urgence dans la région de Diffa à l'est du Niger et la restriction de la liberté d'expression par l'arrestation arbitraire des défenseurs des droits de l'homme.

Après son dernier Examen périodique universel en 2016, le Niger a accepté sept recommandations concernant la liberté de réunion ; parmi celles-ci :

« assurer la liberté d'expression et de réunion et que les défenseurs des droits de l'homme soient respectés et protégés »

« prévenir le harcèlement et les intimidations »

« respecter et garantir pleinement le droit à la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion, en particulier dans le contexte des mesures prises pour répondre à l'extrémisme violent et au terrorisme »

« éviter de criminaliser les activités légales des défenseurs des droits de l'homme et abroger ou amender les lois et politiques qui restreignent leurs activités et leurs droits, en assurant que la législation anti-terroriste ne soit pas instrumentalisée. »

Dans le contexte actuel d'insécurité, la liberté de réunion est sous pression au Niger. Ceci a été récemment illustré en novembre 2017 à Niamey où les autorités ont été débordées lors d'une manifestation autorisée d'opposants à la nouvelle loi des finances 2018. Les forces de sécurité ont alors eu recours à la force et plus de 20 militants ont été arrêtés et 23 policiers/gendarmes blessés.

Le Niger dispose aujourd'hui d'une Commission nationale des droits de l'homme indépendante (statut A), capable d'assurer le suivi de l'exercice des droits et libertés dans le pays. Dans son dernier rapport présenté à l'Assemblée nationale, la Commission nationale des droits de l'homme a dénoncé la restriction des libertés publiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Il faut noter que la Police nationale et la Garde nationale sont actuellement dans un processus de renforcement de leurs mécanismes de contrôle interne ; ceci devrait conduire à plus d'évaluations internes des opérations de la Police et de la Garde. La Police nationale est aussi l'un des membres fondateurs de la Plateforme ouest-africaine police et droits de l'homme (POLI.DH) dont le secrétariat est basé à l'École de police à Niamey.



8. OBSERVATIONS SUR LES QUATRE PAYS ÉTUDIÉS

L'étude détaillée de la législation sur le maintien de l'ordre des quatre pays ciblés suscite les réflexions suivantes par rapport aux normes régionales et internationales des droits de l'homme :

8.1 Les législations nationales et la présomption de l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes

L'analyse de la législation sur le maintien de l'ordre des quatre pays montre une approche commune sous-jacente basée sur le principe suivant : le maintien de l'ordre a pour but principal la prévention des troubles et des désordres et le rétablissement de l'ordre. Cette législation s'inspire des textes relatifs à la gestion des attroupements, avec ou sans armes, textes élaborés et adoptés à l'époque coloniale ou sous les régimes à parti unique qui ont succédé aux indépendances. Dans ces textes, les attroupements sont considérés comme des réunions spontanées dans des lieux publics, susceptibles de perturber la paix et la sécurité publique et qui, pour cette raison, doivent être dispersés le plus rapidement possible soit par la force ou les armes à feu.

Ceci explique l'exigence formulée dans les lois et décrets adoptés plus tard sur le maintien de l'ordre que les organisateurs d'une réunion doivent informer les autorités avant la tenue d'une réunion ou d'une manifestation afin de fournir des informations pertinentes sur l'évènement prévu. L'objectif est d'éviter une réunion spontanée qui pourrait perturber la paix ou la sécurité publique. Une déclaration préalable permet aux autorités d'élaborer une stratégie afin de prévenir des troubles durant la réunion. Si la déclaration préalable n'est pas respectée, la réunion sera interdite et considérée comme un attroupement susceptible de perturber la paix et l'ordre public. Cela entraînera des sommations en vue de la dispersion, des fouilles et des arrestations, et au pire des sanctions pour les participants.

Dans les quatre pays ciblés par l'étude, la liberté de réunion n'est pas vraiment perçue comme un droit dont le titulaire peut se prévaloir à tout moment mais plutôt comme un privilège accordé par les autorités.

Presque aucun des textes de loi ou décrets analysés pour cette étude n'exprime de préoccupation pour la protection de l'exercice du droit de réunion ni pour la protection des droits des participants bien que ces droits et libertés soient consacrés dans les constitutions des quatre pays ciblés et donc garantis par les États. Le seul texte adoptant une approche moins restrictive est la Charte des partis politiques du Mali dont l'objectif est d'assurer que les partis politiques puissent conduire leurs activités dans la nouvelle démocratie multipartite ; la déclaration préalable n'est donc pas nécessaire pour conduire une réunion, mais les organisateurs doivent informer les autorités.

Cette approche actuelle des lois et décrets des quatre pays ciblés par l'étude ne favorise pas la présomption de l'exercice du droit de se réunir librement avec d'autres personnes. C'est une approche encore éloignée de l'approche basée sur les droits du maintien de l'ordre.

8.2 Les restrictions dans les lois et décrets nationaux : sont-elles conformes aux restrictions concernant le droit de réunion selon les normes régionales et internationales des droits de l'homme ? Respectent-elles les principes de légalité, nécessité, proportionnalité, la non- discrimination et l'égalité devant la loi ?

L'évaluation des risques recommandée par les *Lignes directrices* avant une réunion est basée dans les quatre pays ciblés par l'étude, d'une part sur les informations recueillies dans la déclaration préalable qui doit être envoyée aux autorités pour être autorisé à tenir une telle réunion, et d'autre part sur les renseignements collectés par les policiers auprès des populations. Cette collecte de renseignements est recommandée dans les chapitres sur le maintien de l'ordre des manuels de formation en droits de l'homme des polices du Burkina Faso, du Mali et du Niger qui insistent aussi sur le respect de la vie privée lors de ces missions de renseignement. Les limites et restrictions imposées à une réunion seront donc principalement basées sur cette évaluation des risques.

Selon les textes nationaux en vigueur dans les quatre pays, en l'absence de déclaration préalable, la réunion/manifestation sera interdite et si la réunion est maintenue, les forces de sécurité donneront des sommations pour la dispersion. Les participants qui ne partent pas après la première sommation risquent d'être arrêtés par la force et même d'être condamnés à des peines de prison ou des amendes. Les textes nationaux donnent de nombreux détails sur comment procéder aux sommations pour la dispersion, et quand et comment avoir recours à la force, mais ils devraient énoncer de manière plus claire la nécessité de respecter la proportionnalité en cas de répression de la violence et de riposte.

Les législations nationales ne mentionnent pas la protection des participants à la réunion ni celle d'autres groupes présents dans le lieu public. Sur ce point, les manuels de formation en droits de l'homme du Burkina Faso, du Mali et du Niger rappellent tous la nécessité de respecter les principes de légalité, nécessité et proportionnalité durant ces interventions et lors du rétablissement de l'ordre. De même, les Codes de déontologie élaborés par la Police font les mêmes recommandations.

Nulle part, les textes nationaux ne recommandent une évaluation du caractère pacifique d'une réunion, qui, en cas d'évaluation positive, éviterait des restrictions et le recours à la force. Seules les constitutions proclament l'engagement des États à garantir la liberté d'expression et la liberté de réunion. Les lois et décrets sur le maintien de l'ordre ne justifient pas les restrictions sur la nécessité de protéger la vie et l'intégrité physique des personnes. Ces éléments se retrouvent par contre dans les manuels de formation en droits de l'homme des polices du Burkina Faso, du Mali et du Niger et le Manuel d'instruction de la police du Niger, qui soulignent la nécessité de protéger et respecter les droits intangibles.

Les législations des quatre pays ciblés mentionnent que les attroupements non armés « qui pourraient gêner la tranquillité publique » sont interdits sans toutefois préciser ce que cela signifie. Cette insuffisance peut être source d'abus ou de motifs pour disperser automatiquement tout attroupement.

Aucune loi ou décret nationaux ne mentionnent la nécessité de protéger les groupes vulnérables pendant une réunion en cas de restriction au droit de réunion alors que les quatre constitutions interdisent la discrimination et affirment que tous les citoyens sont égaux devant la loi. Les seuls textes donnant plus d'espace à certains groupes sont la Charte des partis politiques du Mali pour assurer les activités des partis politiques lors des campagnes électorales et le texte nigérien soumettant la présence des forces de sécurité sur les campus universitaires à l'autorisation du recteur.



Les textes relatifs aux circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence offrent le cadre juridique et constitutionnel pour restreindre et interdire les réunions publiques et les manifestations. Ils octroient des pouvoirs supplémentaires aux autorités et aux forces de sécurité, ce qui multiplie le risque d'un usage excessif de la force et des armes à feu. L'argument sécuritaire dans la lutte contre le terrorisme a amené spécialement le Mali et le Niger à utiliser ces instruments légaux sur les circonstances exceptionnelles pour limiter la liberté d'expression et la liberté de réunion. Sous l'état d'urgence, les forces armées sont communément utilisées pour les opérations de maintien de l'ordre, ce qui devrait être l'exception selon *les Lignes directrices*. Ces forces armées ne sont pas toujours formées comme il se doit sur les normes de droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre. Les rapports des ONG documentent des vies perdues au Mali après de telles opérations conduites par les forces armées.

Le recours excessif à ce type de législation interdisant les réunions publiques et imposant de fortes restrictions sur la liberté d'expression n'est pas conforme aux normes internationales des droits de l'homme puisqu'il y a un risque potentiel élevé de violations des droits intangibles.

8.3 Les textes nationaux formulent-ils clairement le rôle des agents chargés de l'application des lois pour assurer la sécurité publique et protéger les droits de toutes les personnes dans le maintien de l'ordre des réunions ?

Tous les décrets et lois sur le maintien de l'ordre des quatre pays ciblés soulignent que l'une des missions clés des agents chargés de l'application des lois est la prévention des désordres et troubles dans les lieux publics, c'est-à-dire la préservation de la paix et de la sécurité publique et la protection des biens et des voies publics. La déclaration préalable d'une réunion est imposée pour donner aux forces de sécurité des informations et du temps afin qu'elles puissent préparer des stratégies pour assurer la sécurité publique de manière efficace mais aucun texte de loi sur le maintien de l'ordre ne mentionne que la déclaration préalable permettra une meilleure protection des vies des populations.

La législation de la fin des années 50 et des années 60 détaillait les procédures pour la réquisition de forces spéciales de sécurité et, si nécessaire, des forces armées, tout en insistant sur la responsabilité des autorités civiles lors des opérations de maintien de l'ordre. Les textes plus récents déconseillent le recours aux armes à feu aux agents chargés de l'application des lois sauf en cas de légitime défense ou pour protéger des vies ; mais la plupart des textes ne sont pas aussi clairs, en particulier sur les principes de proportionnalité de la force utilisée et plusieurs décrets disent que les armes à feu peuvent être utilisées pour défendre un poste ou une position qui ne peuvent être protégés d'une autre manière, ce qui ouvre la porte aux abus.

Les Codes de déontologie et règles de discipline générale de la police, les manuels de formation en droits de l'homme des polices du Burkina Faso, du Mali et du Niger et le Manuel d'instruction de la police nigérienne sur le maintien de l'ordre formulent plus clairement le rôle des agents chargés de l'application des lois pour assurer la sécurité publique et protéger les droits de l'homme. Tous ces outils énumèrent et expliquent les droits menacés lors des opérations de maintien de l'ordre ainsi que le rôle des forces de sécurité dans la protection des droits et libertés, incluant les droits de groupes vulnérables spécifiques. Les mesures de prévention sont détaillées mais elles ne vont pas aussi loin que *les Lignes directrices* qui recommandent le dialogue avec tous les acteurs, la négociation et la médiation.

Enfin, dans toute la législation étudiée, il n'y a presque rien sur la nécessité pour les forces de sécurité impliquées dans une intervention de maintien de l'ordre d'évaluer les opérations après

une réunion ou une manifestation afin de tirer les leçons d'expériences positives ou négatives. Il y a encore du chemin à parcourir avant l'usage systématique de l'évaluation interne qui pourrait préparer le terrain pour de meilleures pratiques et une approche basée sur les droits du maintien de l'ordre lors des réunions. La Police nationale et la Garde nationale du Niger travaillent depuis deux-trois ans au développement de mécanismes de contrôle interne qui devraient faire prendre conscience aux forces de sécurité de leur rôle de protecteur des droits des personnes lors de l'exécution de leurs missions.



9. DERNIÈRES CONCLUSIONS

Les lois et décrets actuels sur le maintien de l'ordre des quatre pays ciblés par l'étude montrent que *les Lignes directrices de la CADHP sur le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique* qui offrent une méthode pour l'approche basée sur les droits dans le maintien de l'ordre sont aujourd'hui plus une vision de la gestion de l'ordre public dans la région qu'un reflet des réalités nationales. Les législations nationales reflètent encore les perturbations historiques et politiques que les quatre pays étudiés ont subies depuis les indépendances : elles sont encore très restrictives par rapport à la liberté de réunion bien que les quatre constitutions actuelles protègent et garantissent ce droit.

L'avènement du multipartisme dans les années 90 a commencé à influencer les législations dans la bonne direction : les réunions publiques ne sont plus de simples attroupements. Elles sont considérées comme un outil pour l'exercice de la liberté d'expression et de la démocratie et pour cette raison elles doivent être autorisées mais après une déclaration préalable. Cependant, lors de circonstances exceptionnelles, telles que l'état d'urgence, des cadres juridiques donnent aux autorités et aux forces de sécurité des pouvoirs supplémentaires pour maintenir et rétablir l'ordre ce qui implique un risque élevé d'usage excessif de la force et des armes à feu.

Dans les années 2000, les forces de sécurité du Niger, du Burkina Faso et du Mali ont commencé à élaborer des Codes de déontologie, des manuels de formation et des cours en droits de l'homme afin de mieux connaître les normes régionales et internationales de droits de l'homme ainsi que les engagements de leurs pays dans ce domaine. La Côte d'Ivoire gagnerait à développer des manuels de formation en droits de l'homme pour ses forces de sécurité. La police du Burkina Faso et du Niger ainsi que la Garde nationale du Niger ont obtenus à ce jour quelques résultats encourageants qui devraient être pris en compte dans les législations nationales. Mais la lutte contre le terrorisme au Sahel met la pression sur ces efforts et initiatives. C'est pourquoi, il est important d'encourager et d'appuyer une surveillance externe et indépendante ainsi que l'évaluation interne des opérations de maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique.

Selon l'article 1^{er} de la Charte Africaine, les États parties :

« reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer. »

Le point 25.1 des Lignes directrices précise que Les États parties à la Charte Africaine sont encouragés à :

« adopter ou passer en revue les dispositions législatives, administratives ou autres afin de déterminer si elles sont compatibles avec les présentes Lignes directrices et d'abroger les lois contraires aux droits inscrits dans la Charte Africaine. »

Les quatre États objet de la présente étude sont parties à la Charte Africaine. Toutefois, on retrouve dans leur réglementation relative au maintien de l'ordre lors des réunions des textes dépassés qui ne correspondent pas aux réalités actuelles et aux prescriptions des normes régionales et internationales de protection des droits de l'homme. Conformément aux Constitutions de ces États, la Charte Africaine a une autorité supérieure à celle des lois, celles-ci devraient donc être revues pour s'y conformer en amendant les dispositions contraires et en comblant les insuffisances des textes nationaux.



10. BIBLIOGRAPHIE

- Les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique – adoptées en mars 2017 (Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples)
- Le Manuel de formation basé sur les Lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des réunions en Afrique par les agents chargés de l'application des lois – Août 2017
- L'Observation générale n° 3 sur la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relative au Droit à la Vie (Article 4)
- Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de réunion – Rapport 2012
- La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples – 1981
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – 1966
- La Constitution du Burkina Faso – 1991
- Loi portant sur la liberté de réunion et de manifestation sur la voie publique – Octobre 1997 – Burkina Faso
- Code pénal – 1996 – Burkina Faso
- Loi relative à la sécurité intérieure – 2003 – Burkina Faso
- Décret n° 2005-025 portant organisation du maintien de l'ordre – Janvier 2005 – Burkina Faso
- Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'intention des écoles de police du Burkina Faso – 2014
- Décret portant règlement de discipline générale de la Police nationale – 2012 – Burkina Faso
- Code de déontologie de la Police nationale – 2012 – Burkina Faso
- Rapport d'État pour l'Examen périodique universel 2013 – Burkina Faso – recommandations acceptées par l'État
- Loi de mars 2016 mettant en place une nouvelle Commission nationale des droits humains – Burkina Faso
- La Constitution de Côte d'Ivoire – 2016
- Décret n° 67-332 relatif à la participation des Forces armées au maintien de l'ordre – Août 1967 – Côte d'Ivoire
- Code pénal – 1981 – Côte d'Ivoire
- Rapport périodique de l'État de Côte d'Ivoire à la CADHP 2012-2015
- Loi de 2012 mettant en place une nouvelle Commission nationale des droits de l'homme – Côte d'Ivoire
- Rapport 2016 Amnesty International – Côte d'Ivoire
- La Constitution du Mali – 1992
- Ordonnance n° 59-36 portant loi sur la liberté de réunion – 1959 – Mali
- Ordonnance n° 34-59 relative aux atteintes à la sécurité intérieure de l'État – 1959 – Mali
- Code pénal – 2001 – Mali
- Loi portant Charte des partis politiques – 2005 – Mali
- Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage des fonctionnaires de police du Mali – 2017
- Décret n° 2015-0752 proclamant l'état d'urgence – Mali
- Rapport 2016 Amnesty International – Mali
- Loi mettant en place une nouvelle Commission nationale des droits de l'homme – Juillet 2016 – Mali
- La Constitution du Niger – 2010
- Décret n° 66-070 déterminant les modalités de l'application de l'article 97 du Code pénal sur la gestion des attroupements – 1966 – Niger
- Le Code pénal – 2003 – Niger
- Décret n° 66-82 – PRN du 9 mars 1966 déterminant les règles générales relatives au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques – Niger

Instruction ministérielle 42-1966 portant sur la participation des forces armées au maintien de l'ordre – Niger

Ordonnance n° 92-036 d'août 1992 relatives aux franchises universitaires – Niger

Loi n° 98-24 d'août 1998 relative à l'état d'urgence – Niger

Loi n° 2002-030 de décembre 2002 relative à l'état de mise en garde – Niger

Loi n° 2004-45 du 8 juin 2004 régissant les manifestations – Niger

Ordonnance n° 93-28 relative aux chefs traditionnels – 1993 – Niger

Décret n° 2014-724 du 26 novembre 2014 déterminant les matériels susceptibles d'être utilisés pour le maintien et le rétablissement de l'ordre public – Niger

Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage de la Police nationale – dernière édition 2004 – Niger

Le Manuel de formation en droits de l'homme à l'usage de la Garde nationale – dernière édition 2004 – Niger

Fascicule sur la gestion de l'ordre public – Police nationale (relu en 2017) – Niger

Rapport 2015-2016 Amnesty International – Niger

Rapport périodique 2014-2016 à la CADHP et réponses aux commentaires – Niger

Rapport d'État pour l'Examen périodique universel 2016 et recommandations acceptées par le Niger

