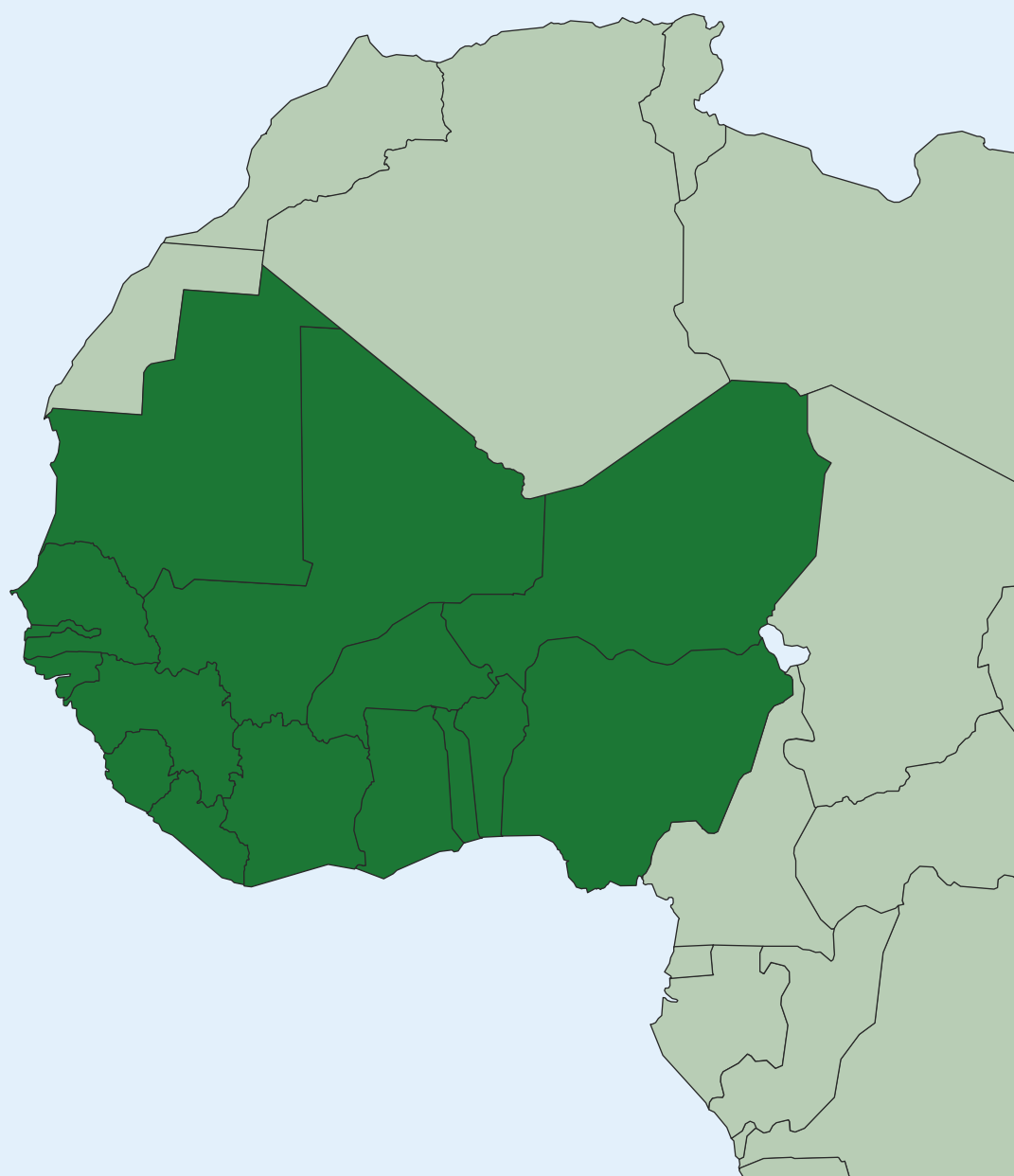


# ÉVALUATION DU POTENTIEL DES NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST





# ÉVALUATION DU POTENTIEL DES NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Avril 2022

Publication du Forum africain pour le contrôle civile de l'action policière (APCOF), 2022

ISBN: 978-1-928332-93-0

Cette publication peut être republiée en ligne ou imprimée gratuitement, à condition que l'APCOF et les auteurs soient reconnus.

Cette publication a été produite dans le cadre du programme régional Afrique de l'Institut Raoul Wallenberg, financée par la Swedish Development Cooperation. Les constatations et conclusions exprimées ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques du gouvernement suédois, ou celles de l'Institut Raoul Wallenberg ou de l'APCOF. <https://rwi.lu.se/where-we-work/regions/africa-regional/>  
African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF).

Building 23b, Suite 16  
The Waverley Business Park  
Wycroft Road  
Mowbray, 7925  
Cape Town, ZA

Tél. : +27 21 447 2415  
Fax : +27 21 447 1691  
e-mail : [info@apcof.org.za](mailto:info@apcof.org.za)  
Web : [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za)

Conçue, composée et corrigée par COMPRESS.dsl | 800540 | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</b>	v
<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>MÉTHODOLOGIE</b>	2
<b>LA VALEUR AJOUTÉE À LA VISION PARTAGÉE DE LA CEDEAO GRÂCE À UNE NORME COMMUNE POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	4
Soutenir le programme de sécurité et de développement de la CEDEAO	4
Mise en application de la RGSS de la CEDEAO et évaluation de ses besoins	6
<b>ÉTABLIR DES NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST</b>	8
L'approche	8
Les sources de droit	9
Les autres normes internationales et régionales présentant un intérêt particulier pour le maintien de l'ordre	11
Les normes portant spécifiquement sur les questions liées à la coopération transfrontalière pour le maintien de l'ordre, et aux sujets de préoccupation relatifs à la sécurité, identifiés par la CEDEAO	12
Les normes tirées des bonnes pratiques de maintien de l'ordre démocratique, identifiées dans les États membres de la CEDEAO	14
<b>ÉBAUCHE PROVISOIRE D'UN ENSEMBLE DE NORMES</b>	15
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	15
Norme 1 : L'objectifs des normes	15
Norme 2 : Les principes directeurs	16

<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	16
Norme 3 : Le droit à la vie	16
Norme 4 : Une pratique du maintien de l'ordre respectueuse de l'état de droit	16
Norme 5 : L'égalité et la non-discrimination	16
Norme 6 : Les actions de la police	16
Norme 7 : Les actions spécifiques	16
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	17
Norme 8 : L'organisation	17
Norme 9 : La responsabilité et le contrôle	17
<b>QUATRIÈME PARTIE</b>	17
Norme 10 : La coopération régionale	17
<b>CONCLUSION</b>	18
<b>ANNEXE 1 :</b>	
Tableau des ratifications dans les états membres de la CEDEAO	19

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

<b>APCOF</b>	Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière [ <i>African Policing Civilian Oversight Forum</i> ]
<b>ASEAN</b>	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est [ <i>Association of Southeast Asian Nations</i> ]
<b>CAC</b>	Convention des Nations Unies contre la Corruption
<b>CADHP</b>	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
<b>CAE</b>	Communauté de l'Afrique de l'Est
<b>CAT</b>	Convention des Nations Unies contre la Torture
<b>CDPH</b>	Convention relative aux droits des personnes handicapées
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CCPAO</b>	Comité des Chefs de Police de l'Afrique de l'Ouest
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>OPCAT</b>	protocole facultative à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (UNCAT)
<b>PIDCP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>PIDESC</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>RWI</b>	l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire [ <i>Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law</i> ]
<b>SADC</b>	Communauté de développement de l'Afrique australe [ <i>Southern African Development Community</i> ]
<b>SARPCCO</b>	Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique australe [ <i>Southern Africa Regional Police Chiefs Cooperation Organisation</i> ]
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UE</b>	Union Européenne

- UNCAT** Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants  
[*Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*]
- UNODC** l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime [*United Nations Office on Drugs and Crime*]



# INTRODUCTION

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>1</sup> promeut une vision commune de la croissance équitable et généralisée du développement durable et de l'éradication de la pauvreté dans ses pays membres.<sup>2</sup> La CEDEAO reconnaît qu'une réforme et une gouvernance efficaces du secteur de la sécurité (RGSS) font partie intégrante de la réalisation de cette vision, car elles favorisent les éléments fondamentaux du développement et de la croissance durables : la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, la sécurité, la paix et la stabilité dans la région.<sup>3</sup> Dans le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance<sup>4</sup> et le Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité,<sup>5</sup> des orientations normatives sur la promotion de la RGSS ont été données. Dans ce cadre, le renforcement de la gouvernance du maintien de l'ordre au niveau national et de la coopération policière dans la région a été identifié comme un élément majeur du soutien au programme de paix et de sécurité de la CEDEAO. Pour renforcer la gouvernance et la coopération relatives au maintien de l'ordre, il faudrait peut-être ajouter une autre valeur normative dans la mise en application des orientations propres aux États membres, définies par la CEDEAO, sur le moyen de maintenir effectivement l'ordre démocratique axé sur les droits.

Ce document examine la possibilité de transformer les normes communes relatives au maintien de l'ordre lors de leur établissement pour en faire l'outil par lequel la CEDEAO pourra promouvoir le respect du maintien de l'ordre démocratique et fondé sur les droits par les États membres, afin de soutenir la réalisation de ses objectifs primordiaux de paix, de stabilité et de développement durable. Il analyse le contexte unique de la gouvernance et de la coopération dans ce domaine au sein de la région, dans lequel les normes communes entreraient en vigueur, et énumère les sources possibles des valeurs régionales partagées dans ce domaine. Ce document se termine par des recommandations sur le contenu potentiel d'une norme commune pour le maintien de l'ordre dans la CEDEAO, comme base d'un dialogue et d'un engagement ultérieurs.

- 
- 1 Les 15 États membres sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.
  - 2 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, « Vision 2020 » <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/vision-2020/>> (consulté le 07/02/2022).
  - 3 CEDEAO, « Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité » <[http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350\\_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf)> (consulté le 09/02/2022).
  - 4 CEDEAO, « Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance », articles 1, 19, 20, 21 et 28, <[http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350\\_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf)> (consulté le 14/03/2022).
  - 5 CEDEAO « Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité », <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-ssrg-english-adopted.pdf>> (consulté le 09/02/2022).

## MÉTHODOLOGIE

Cette étude entre dans le cadre d'un programme de travail plus global élaboré par le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière [African Policing Civilian Oversight Forum – APCOF] et l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire [Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law – RWI], tendant à promouvoir des normes relatives au maintien de l'ordre axées sur les droits au niveau régional africain. Il s'agit notamment d'encourager l'établissement des Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est avec le concours de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et de l'Organisation de coopération des chefs de police de l'Afrique de l'Est [East African Police Chiefs Cooperation Organisation – EAPCCO].<sup>6</sup> Par ailleurs, l'APCOF a déjà soutenu l'élaboration et l'application d'un code de conduite pour la police dans la Communauté de développement de l'Afrique australe [Southern African Development Community – SADC] avec le concours de l'Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique australe (Southern Africa Regional Police Chiefs Cooperation Organisation - SARPCCO).<sup>7</sup> Cette expérience a permis d'enrichir l'approche de l'APCOF et du RWI entrant dans le cadre de cette étude exploratoire. En outre, l'expérience de l'APCOF sur l'aide apportée à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'élaboration et l'application des normes<sup>8</sup> régionales en matière de droits de l'homme, a contribué au format de cet exercice, tout autant que le soutien technique apporté à l'Union africaine (UA) pour la préparation d'une note d'orientation opérationnelle sur les codes de conduite des institutions du secteur de la sécurité, au regard des efforts consacrés à la structuration du cadre politique de l'UA sur la RSS. Les enseignements tirés de ces travaux se retrouvent dans la méthodologie adoptée et dans l'analyse du cadre juridique.

Cette étude s'inspire d'une analyse documentaire des normes juridiques, des politiques et des orientations en usage dans la région de la CEDEAO aux niveaux international, régional et national. Le cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité (« politique de la RGSS ») revêt une importance particulière. Une analyse de cette politique démontre que la CEDEAO a déjà pris des engagements notables et effectué des investissements

6 APCOF, « Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est », 2010, <<http://apcof.org/wp-content/uploads/commonstandardsforpolicingineastafrica3rdedition.pdf>>.

7 Voir SARPCCO, "Achievements: An Overview", <<https://sarpcco.com/achievements-an-overview/>>

8 L'appui technique de l'APCOF apporté à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) s'est étendu à l'élaboration des normes non contraignantes suivantes : *Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique (ou Lignes directrices de Luanda)*, 2014 ; disponible sur le site suivant : <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=12> ; Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique, 2015 ; disponible sur le site suivant : <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=65> ; et *Principes relatifs à la décriminalisation des infractions mineures en Afrique*, 2017 ; disponible sur le site suivant : <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=2>.

considérables dans le but de définir un cadre stratégique pour une gouvernance efficace de la sécurité dans la région. Le présent rapport décrit comment une norme commune pour le maintien de l'ordre dans la région peut constituer un outil supplémentaire pour la région, destiné à encourager l'amélioration de la gouvernance et de la coopération relatives au maintien de l'ordre dans le cadre de l'objectif plus global de la CEDEAO de soutenir une bonne gouvernance des systèmes de sécurité pour une paix et une sécurité durables.

En considérant les normes communes comme un outil normatif potentiel, l'étude tente alors de définir les sources de droit sur lesquelles reposent ces normes, tirées du droit international et régional, et les principes du maintien de l'ordre démocratique. Plus précisément, elle préconise l'application des normes de l'UA et de la CEDEAO, représentant les engagements juridiques et politiques déjà pris par les États membres lors de leur adhésion à ces mécanismes de coopération, et la ratification par les États des traités pertinents en matière de droits de l'homme. Cette étude détaille ensuite les caractéristiques spécifiques exigées des organisations policières de la région pour soutenir une gouvernance et une coopération efficaces découlant de ces normes, et la façon de les transposer en directives opérationnelles propres à la région pour les États de la CEDEAO.

## LA VALEUR AJOUTÉE À LA VISION PARTAGÉE DE LA CEDEAO GRÂCE À UNE NORME COMMUNE POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

### Soutenir le programme de sécurité et de développement de la CEDEAO

Au cours des dernières décennies, la région de la CEDEAO a connu une démocratisation et une croissance économique rapides. En raison de ces facteurs combinés à la mondialisation et aux migrations, la région s'est diversifiée et est devenue complexe. Elle comprend 15 États bordant le nord du Sahara et les États de l'Afrique du Nord. À l'est, il y a l'Afrique centrale, et au sud et à l'ouest, une longue frontière maritime allant du Golfe de Guinée à l'Atlantique Nord. La frontière septentrionale fait partie des principales voies migratoires vers l'Europe via la Méditerranée. Bien que cette situation géographique présente des avantages pour un commerce et des échanges dynamiques, elle a également été exploitée par des criminels organisés, comme des contrebandiers et des trafiquants d'êtres humains. La CEDEAO, consciente de ces défis, a exprimé sa préoccupation face aux nouvelles menaces, telles que les conflits armés, la militarisation du monde politique, la progression de la traite des êtres humains, l'avancée du terrorisme, l'insécurité maritime et la circulation des armes. Afin de relever ces défis, la CEDEAO a pris des mesures destinées à consolider les liens de coopération régionale en vue d'une sécurité renforcée et d'une meilleure gouvernance, dans son cadre relatif à la RGSS. De plus, en dépit des périodes d'instabilité politique notable et des coups d'État, de nombreux États de la CEDEAO sont parvenus à accomplir des progrès significatifs dans le domaine de la démocratisation et de la bonne gouvernance.

Plus récemment, en raison de l'évolution de la nature des conflits et de l'augmentation de nouvelles cybermenaces, un appel a été lancé en faveur de la professionnalisation et de la modernisation des systèmes de sécurité. De nombreux conflits dans la région, par exemple, sont devenus plus fluides en prenant une dimension de plus en plus transnationale, à mesure qu'ils débordent les frontières pour se propager dans les États voisins.<sup>9</sup> Les groupes criminels ont également accru leur présence dans la région.<sup>10</sup> Le besoin se fait donc sentir de renforcer la capacité des responsables chargés de l'application de la loi à gérer le contrôle des frontières, l'échange d'informations et la violence politique. Il faut, par ailleurs, souligner le rôle joué par les

9 Voir ISS, M. Herbert, 2020. « *Securing and stabilising borders and North and West Africa* » [https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb155\\_2.pdf](https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb155_2.pdf) (consulté le 02/12/2021).

10 Voir Council on Foreign Relations, 2021. « *Coups are Back in West Africa* » <<https://www.cfr.org/blog/coups-are-back-west-africa> > (accessed 04/02/2022).

fonctionnaires de police dans la gestion des frontières ; ils sont plus enclins à effectivement s'engager auprès des communautés frontalières que le personnel militaire.<sup>11</sup>

Au cours de la même période, la CEDEAO a fait des progrès considérables en matière d'intégration économique. À titre d'exemple, cette organisation couvre la seule région du continent où un grand nombre de pays partagent la même monnaie. Par ailleurs, le protocole de 1979 sur la libre circulation permet à tous les citoyens de la CEDEAO de jouir du droit de se déplacer et de vivre librement dans tous les pays de la CEDEAO. Cet acquis est conforme à la « Vision 2020 » de la région, qui imagine « *un espace où les gens peuvent se déplacer librement, exercer leurs activités et vivre dans la dignité et la paix, dans le respect de l'état de droit et de la bonne gouvernance* ». La politique de la RGSS s'appuie sur ces principes, ainsi que sur le Cadre de prévention des conflits de 2008 et sur la Stratégie et le Plan de lutte contre le terrorisme de 2013. L'un des objectifs mentionnés dans cette politique consiste à proposer des orientations sur la coopération entre les divers États de la CEDEAO. Ces mesures sont primordiales compte tenu de la progression de l'extrémisme violent et de la multiplicité des groupes terroristes opérant en Afrique de l'Ouest. Ces obstacles montrent bien à quel point il est nécessaire de renforcer la coopération transfrontalière entre les organismes chargés de faire appliquer la loi. L'établissement de normes communes sur le maintien de l'ordre est, par conséquent, un instrument clé en termes de soutien aux efforts déployés dans le cadre de la RGSS de la CEDEAO pour gérer de manière positive le contrôle des frontières, l'échange d'informations et les lacunes technologiques et pour s'attaquer au lien existant entre le terrorisme transfrontalier et le crime organisé transnational.

Dans ce contexte, la CEDEAO a reconnu que la réforme de la sécurité devait faire partie d'un programme plus global portant sur la promotion de la coopération régionale, des droits de l'homme, de l'état de droit, du maintien de la paix et de l'échange de données, de connaissances et de savoirs. Elle a ainsi créé en 2003 une unité spécialisée, le Comité des Chefs de Police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO), au sein de la division de la sécurité régionale.<sup>12</sup> Ce Comité est chargé de consolider les liens de coopération entre les organisations policières de la région, de promouvoir la prévention de la criminalité transfrontalière et de faire des recommandations à la CEDEAO sur les décisions liées à la sécurité. Il est constitué d'unités spécialisées dans les opérations, la formation et l'harmonisation de la législation. La division de la sécurité comprend également une unité chargée de la réforme du secteur de la sécurité et de la politique en matière de gouvernance, qui met à disposition une plateforme régionale d'apprentissage et de plaidoyer sur les droits de l'homme, l'état de droit et le développement durable.<sup>13</sup>

Ce faisant, la CEDEAO a considérablement progressé en termes de promotion de la coopération au sein de la région et de mise en place du CCPAO. Même si la coopération policière régionale ne s'est pas encore dotée d'un ensemble de principes ou de normes communs, la Constitution du CCPAO pose les fondations de cette entreprise. Il s'agit, dans ce cadre, de mettre l'accent sur la coopération, de définir le respect des droits de l'homme, de se conformer aux règles de la coopération policière internationale et d'interdire la discrimination. L'article 23 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie tient également compte du lien intégral entre la démocratie et le maintien de l'ordre dans le respect des droits de l'homme, en rendant obligatoire la formation aux droits de l'homme pour les fonctionnaires de police. La politique de la RGSS a, en outre, établi un cadre d'objectifs englobant les éléments suivants :

- éliminer les menaces contre la sécurité, la vie, les moyens de subsistance et les biens,
- renforcer la capacité des institutions de sécurité afin qu'elles soient démocratiques, efficaces, responsables et respectueuses des droits de l'homme et de l'État de droit, et
- perfectionner les principes de responsabilité, de transparence et de sécurité participative.

Compte tenu de cette base de coopération existante, ainsi que de la nécessité de protéger davantage les droits de l'homme en ce qui concerne le maintien de l'ordre, un cadre de normes communes connexes est un moyen pour la CEDEAO de donner aux États membres une orientation opérationnelle spécifique sur la façon de promouvoir une gouvernance et une coordination efficaces dans ce domaine, leur permettant d'atteindre des objectifs plus généraux de paix, de sécurité et de développement durable à l'échelon régional par l'application de mesures intégrant la RGSS.

11 Voir ISS, M. Herbert, 2020. « *Securing and stabilising borders and North and West Africa* » [https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb155\\_2.pdf](https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb155_2.pdf) (consulté le 02/12/2021).

12 Le CCPAO se compose des chefs de police des 15 pays de la CEDEAO, ainsi que du chef de la police de la Mauritanie.

13 Voir le « *Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité* » de la CEDEAO, 2018, <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-srsg-english-adopted.pdf>> (consulté le 01/02/2022).

## Mise en application de la RGSS de la CEDEAO et évaluation de ses besoins

L'établissement par la CEDEAO d'une norme commune relative au maintien de l'ordre dans la région lui permettrait de proposer un modèle prêt à l'emploi qui servirait à évaluer les besoins fondés sur des preuves pour la RGSS dans le domaine de l'application de la loi et à apprécier les progrès accomplis sur le plan de la gouvernance et de la coopération pour maintenir l'ordre. C'est une étape importante car le cadre de politique de la CEDEAO de la RGSS considère comme essentiel « l'examen périodique du secteur de la sécurité et l'évaluation des besoins »,<sup>14</sup> qui peuvent contribuer à étayer les interventions réactives de cette RGSS. Une norme régionale commune pour le maintien de l'ordre peut donc formuler des orientations opérationnelles propres aux États, sur la façon d'atteindre les objectifs généraux de bonne gouvernance en matière de maintien de l'ordre, de responsabilité, de gouvernance démocratique, d'état de droit et de droits de l'homme, intégrés dans la RGSS, de manière à promouvoir les réformes législatives, politiques et opérationnelles.

La promotion d'une norme régionale commune facilitant la révision et l'évaluation des besoins est une valeur ajoutée considérable pour une région où, malgré l'investissement significatif de la CEDEAO dans la promotion de la RGSS et l'existence dans de nombreux pays de dispositions constitutionnelles relatives au maintien de l'ordre fondé sur les droits,<sup>15</sup> un déficit régional persiste en ce qui concerne les cadres législatifs et opérationnels, conçus pour soutenir une gouvernance efficace, axée sur les droits et démocratie relative au maintien de l'ordre.

Le contrôle indépendant de la police est, par exemple, reconnu à l'échelle continentale comme un élément fondamental du maintien de l'ordre démocratique.<sup>16</sup> Cependant, pour l'ensemble de la région, seuls quelques exemples de mécanismes de contrôle indépendant de la police existent. Un contrôle efficace est de plus en plus considéré comme une composante essentielle du droit à la vie et à la liberté ou à ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La CEDEAO l'a admis et a décrit la mise en place d'institutions de contrôle et de surveillance démocratiques comme l'un des aspects essentiels de sa politique en matière de RGSS. Conformément à cette politique, il convient de renforcer les mécanismes de responsabilité dans la région, surtout par rapport à l'usage de la force.<sup>17</sup> Un moyen d'y parvenir est d'instaurer des contrôles juridiques et institutionnels renforcés visant à prévenir les violations du droit à la vie par la police et à empêcher la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.<sup>18</sup> Lorsqu'elles sont correctement appliquées, les normes communes de maintien de l'ordre fondées sur les droits de l'homme peuvent guider les États de la CEDEAO dans la mise en œuvre d'un contrôle de police efficace. Ainsi, les normes communes peuvent avoir une incidence sur cette aspiration majeure de la RGSS.

En conséquence, même si la réforme du secteur de la sécurité et de la gouvernance a fait l'objet d'un investissement considérable dans la région, les stratégies adoptées doivent être appliquées de manière à rentabiliser cet investissement en veillant à transposer ces mesures dans des cadres juridiques et opérationnels reflétant les valeurs et caractéristiques fondamentales du maintien de l'ordre démocratique. Réagir à cette situation en adoptant une norme commune pourrait avoir un impact sur l'efficacité des interventions visant à promouvoir les pratiques relatives au maintien de l'ordre démocratique, par la définition d'orientations opérationnelles spécifiques aux États membres indiquant comment y parvenir. De même, une norme commune dans ce contexte pourrait encourager les efforts consacrés, sur le plan politique et opérationnel, à promouvoir la réactivité et l'efficacité du maintien de l'ordre, mais aussi à regagner la confiance de la communauté. Dans un cadre de maintien de l'ordre démocratique, les principes suivants devraient être clairement énoncés dans les cadres régissant le maintien de l'ordre et sous-tendraient l'établissement des normes communes régionales connexes :

- le respect de la protection et de la promotion des droits de l'homme ;

14 CEDEAO, « Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité », section III : Les caractéristiques essentielles de la RGSS de la CEDEAO, p. 13, <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-ssrg-english-adopted.pdf>> (consulté le 09/02/2022).

15 Par exemple, l'interdiction de la torture et d'autres mauvais traitements est explicitement interdite dans les Constitutions du Bénin, du Burkina Faso, du Cabo Verde, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Côte d'Ivoire, du Libéria, du Mali, du Niger, du Nigéria et de la Sierra Leone. Au Bénin et au Mali, les actes de torture commis par un agent de police sont effectivement criminalisés.

16 Voir, par exemple, la « Résolution 103a sur la réforme de la police, la responsabilité et le contrôle de la police civile en Afrique » de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, ACHPR/Res.103a(XXXX)06, <<https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=111>>.

17 Ces points sont tirés de David Bruce, 2021, *The African police accountability agenda in the 2020s: continuity and disruption*, <https://apcof.org/wp-content/uploads/the-african-police-accountability-agenda-in-the-2020s.pdf>.

18 Informations extraites de l'analyse de chaque pays sur « *The Law on Police Use of Force Worldwide* », 2022, <[www.policinglaw.info](http://www.policinglaw.info)> (consulté le 04/02/2022).

- la responsabilité devant la loi plutôt que devant l'État, sans oublier un contrôle régulier effectué par des mécanismes de responsabilité internes et externes ;
- la transparence dans les domaines des opérations, du budget et de la politique ;
- le professionnalisme grâce à des normes élevées de conduite et de prestations professionnelles ;
- la représentation, dans la mesure où les organisations policières devraient être représentatives des communautés qu'elles servent ; et
- la réceptivité aux groupes vulnérables, notamment la capacité opérationnelle à hiérarchiser les besoins des individus et des groupes (les personnes marginalisées et vulnérables incluses).<sup>19</sup>

L'établissement de normes communes peut soutenir la mise en place du processus de démocratisation en incitant le personnel de la police à donner l'exemple en ce qui concerne les principes de responsabilité, de transparence et de respect des droits de l'homme et de l'état de droit. En outre, ces normes communes peuvent garantir le respect des droits des agents de police, en proposant un cadre de maintien de l'ordre qui préconise des conditions d'emploi et de rémunération équitables, des systèmes disciplinaires justes, le développement des compétences et la formation, ainsi qu'un environnement opérationnel tenant compte des risques inhérents à l'application de la loi.<sup>20</sup> En ce qui concerne la réactivité aux groupes vulnérables et la garantie d'une plus grande représentation, ces normes communes peuvent également être utilisées pour la mise en application souhaitée des principes d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes aux processus de réforme de la sécurité.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Bayley D., 2006, « *Changing the guard: Developing democratic police abroad* ». Oxford University Press.

<sup>20</sup> Melanie Lue Dugmore, 2017, « *Substantive areas of police reform - developing a new policing reform agenda* » African Policing Civilian Oversight Forum, document d'orientation n° 15, février 2017, disponible sur le site : <<http://apcof.org/wp-content/uploads/2017/03/015-substantive-areas-of-police-reform-developing-a-new-policing-reform-agenda.pdf>> (consulté le 14/02/2022).

<sup>21</sup> CEDEAO, « Cadre de politique de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité », <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-ssrg-english-adopted.pdf>> (consulté le 09/02/2022).

# ÉTABLIR DES NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

## L'approche

Elle consiste en un ensemble commun de normes sur le maintien de l'ordre et les droits de l'homme, reposant sur les documents cadres relatifs à la création de la CEDEAO et à la définition de la réalisation de sa vision et de sa mission. Elle comprend donc :

- un cadre qui reprend les normes internationales et régionales pertinentes, applicables aux activités de la police ;
- une expertise visant à soutenir la police dans l'exercice du maintien de l'ordre démocratique fondé sur les droits ;
- une plateforme pour le plaidoyer et l'apprentissage s'appuyant sur le partage de l'expertise et de la formation ;
- un canal de coordination entre les unités de police et les organismes régionaux – dont l'Union africaine et d'autres communautés économiques régionales (CER), l'Organisation des Nations Unies et les organisations internationales et régionales de la société civile.

Comme point de départ, les normes pourraient définir, dans un format facile à utiliser et à référencer, les lois et les normes internationales et régionales, applicables aux missions de la police dans la région. Ces normes porteraient sur les questions pertinentes pour le maintien de l'ordre aux niveaux institutionnel et individuel et s'inscriraient dans le paradigme plus global du maintien de l'ordre démocratique et fondé sur les droits. Des exemples illustrant la manière dont le maintien de l'ordre fondé sur les droits est soutenu au niveau national seront également pris en compte dans la conception des normes, la finalité étant de promouvoir les bonnes pratiques propres à la région au sein de la CEDEAO.

Cette composante juridique serait étayée par des exemples pratiques de mise en œuvre, des pratiques prometteuses et des évolutions progressives qui donnent un aperçu du potentiel des normes et de leur usage éventuel. Elles peuvent être définies sous forme de « normes minimales » ou de « bonnes pratiques ambitieuses » sur lesquelles reposeront les réformes législatives et politiques, la coopération transfrontalière et l'harmonisation de la formation et des pratiques dans la région. Ainsi, elles formeraient la base d'une initiative continue et évolutive qui pourrait être associée à des outils et à des pratiques utiles.



## Les sources de droit

Les États membres de la CEDEAO ont déjà pris d'importants engagements en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme en ratifiant les traités internationaux et régionaux pertinents. Une série de normes communes pour le maintien de l'ordre dans la région pourrait alors s'inspirer de ces engagements existants et les compléter.

À l'échelon international, les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité, garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, sont au cœur de la mission de la police. Ces droits font partie intégrante du droit international coutumier et sont donc applicables à l'échelle mondiale. Ces droits fondamentaux sont décrits en détail dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), aux articles 6 et 9 suivants :

*« Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie... Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. »<sup>22</sup>*

Le rôle de l'État a pris de l'importance dans l'Observation générale de 2018 sur le droit à la vie, qui stipule que les États ont un devoir de diligence accru pour protéger la vie des personnes privées de leur liberté par l'État *« puisqu'en arrêtant, en détenant, en emprisonnant ou en privant autrement des individus de leur liberté, les États parties assument la responsabilité de prendre soin de leur vie »*.<sup>23</sup> Ce document définit également l'usage de la force en précisant qu'il ne peut excéder le niveau de force strictement nécessaire que pour répondre à la menace.

Le PIDCP contient, par ailleurs, des articles pertinents sur la liberté de se protéger en cas d'arrestation, de détention et de torture arbitraires et sur la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association. Il reconnaît que, sauf en cas d'absolue nécessité pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public ou les droits et libertés d'autrui, l'État peut imposer des limitations à certains droits, tels que le droit à la liberté d'expression. Toutefois, quel que soit le degré extrême de l'urgence, certains droits ne peuvent absolument pas faire l'objet de dérogations, comme le droit à la vie et le droit de ne pas être torturé.

Le droit de ne pas être soumis à la torture et aux disparitions forcées est minutieusement décrit dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (UNCAT) et dans son protocole facultatif (OPCAT), ainsi que dans la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Les États de la région n'ont pas tous signé et ratifié l'OPCAT et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, mais dès leur signature apposée, ils doivent s'abstenir de toute action susceptible d'aller à l'encontre de leur but et objectifs. Une liste complète des obligations des États de la région figure à l'Annexe 1.

Les droits garantis par un certain nombre d'autres conventions concourent aux activités de la police, en particulier en ce qui concerne les droits de groupes spécifiques, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Au niveau régional africain, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples couvre l'ensemble des droits et surtout le droit à la vie à l'article 4 :

*« Les êtres humains sont inviolables. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité de sa personne. Nul ne peut être arbitrairement privé de ce droit. »<sup>24</sup>*

Les droits énoncés dans l'article 4 ont été définis en 2015 lorsque la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, a adopté une Observation générale sur le droit à la vie, qui souligne que *« le droit à la vie ne doit pas être interprété de manière étroite »* en mettant particulièrement l'accent sur une vie digne. L'Observation générale insiste sur la nécessité de respecter tous les droits prévus par la Charte, afin de garantir une vie digne pour tous, et sur la responsabilité de l'État de *« développer et mettre en œuvre un cadre juridique et pratique pour respecter, protéger,*

22 Le texte intégral est disponible sur le site suivant : <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consulté le 08/02/2022).

23 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 2018, Observation générale n° 36 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant le droit à la vie, <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1\\_Global/CCPR\\_C\\_GC\\_36\\_8785\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_GC_36_8785_E.pdf)> (consulté le 13/02/2022).

24 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981, OUA, doc. CAB/LEG/67/rev.5, <<https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>> (consulté le 15/02/2022).

*promouvoir et réaliser le droit à la vie* »<sup>25</sup>. À l'instar du PIDCP, la Charte défend la liberté de ne pas faire l'objet d'une arrestation, d'une détention ou d'une torture arbitraire, ainsi que la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association.

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (la Charte des enfants) reconnaît que « *l'enfant occupe une place unique et privilégiée dans la société africaine* » et, qu'à ce titre, les enfants doivent être protégés contre les abus.<sup>26</sup> Un autre instrument pertinent est le Protocole relatif à la Charte africaine des droits des personnes handicapées en Afrique.

## Les autres normes internationales et régionales présentant un intérêt particulier pour le maintien de l'ordre

Au total, il existe plus de 30 séries de principes et de directives élaborés au niveau international ou régional, qui entraînent des conséquences sur le maintien de l'ordre. À l'échelon international, font partie des instruments les plus récents et les plus pertinents :

- les Principes et lignes directrices sur l'accès à l'aide juridique dans les systèmes de justice pénale (2013), qui mettent un accent particulier sur l'accès rapide à l'aide juridique ;<sup>27</sup>
- l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) (2015) ;<sup>28</sup> et,
- les Principes relatifs à l'efficacité des entretiens dans le cadre des enquêtes et de la collecte d'informations (2021), qui donnent des orientations sur l'obtention d'informations précises et fiables dans le respect des droits de l'homme. Ces principes ont été établis par un groupe d'experts pour répondre à un appel lancé en 2015 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture.<sup>29</sup>

Et au niveau régional :

- les Lignes directrices et les mesures d'interdiction et de prévention de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique (Lignes directrices de Robben Island) (2003) ;<sup>30</sup>
- les Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique (les Lignes directrices de Luanda) (2014) ;<sup>31</sup>
- les Lignes directrices pour le maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique (2017) ;<sup>32</sup> et,
- la Loi-type sur la police en Afrique (2019).

Ces documents d'orientation récents ont été préparés pour résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en pratique d'un maintien de l'ordre fondé sur les droits, ainsi que pour combler les lacunes manifestes du cadre normatif existant.

- 25 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Observation générale sur l'article 4 de la Charte africaine sur le droit à la vie ; disponible sur le site suivant : <<https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2015/01/General-Comment-3-On-The-African-Charter-On-Human-And-Peoples%E2%80%99-Rights-The-Right-To-Life-Article-4.pdf?x96812>> (consulté le 13/02/2022).
- 26 Voir le site suivant : [https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr\\_instr\\_charterchild\\_eng.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr_instr_charterchild_eng.pdf).
- 27 Voir le « Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans les systèmes de justice pénale » de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <<https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/10/Principles-and-Guidelines-on-Access-to-Legal-Aid-in-Criminal-Justice-Systems.pdf?x74788>> (consulté le 14/02/2022).
- 28 Voir l'« Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus » (Règles Nelson Mandela) du Conseil économique et social des Nations Unies, <<https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/1955/01/Standard-Minimum-Rules-for-the-Treatment-of-Prisoners-Mandela-Rules.pdf?x74788>> (consulté le 14/02/2022).
- 29 Voir l'Initiative anti-torture, « Principes relatifs à l'efficacité des entretiens dans le cadre des enquêtes et de la collecte d'informations », <[https://www.apt.ch/sites/default/files/inline-files/apt\\_PoEI\\_EN\\_08.pdf](https://www.apt.ch/sites/default/files/inline-files/apt_PoEI_EN_08.pdf)> (consulté le 14/02/2022).
- 30 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique » (Lignes directrices de Robben Island). Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 32<sup>e</sup> session, du 17 au 23 octobre 2002 ; Banjul, Gambie, <[https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/05/Robben\\_Island\\_guidelines\\_eng.pdf?x74788](https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/05/Robben_Island_guidelines_eng.pdf?x74788)> (consulté le 12/02/2022).
- 31 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Lignes directrices sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique » ; boîte à outils des Lignes directrices de Luanda, <[https://www.achpr.org/public/Document/file/English/conditions\\_of\\_arrest\\_police\\_custody\\_toolkit.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/English/conditions_of_arrest_police_custody_toolkit.pdf)> (consulté le 14/02/2022).
- 32 Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Maintien de l'ordre par les agents chargés de l'application des lois lors des réunions en Afrique », <[https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2017/11/achpr\\_guidelines\\_on\\_policing\\_assemblies\\_eng\\_fre\\_por\\_ara.pdf?x74788](https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2017/11/achpr_guidelines_on_policing_assemblies_eng_fre_por_ara.pdf?x74788)> (consulté le 12/02/2022).

Les Principes et les lignes directrices sur l'accès à l'aide juridique dans les systèmes de justice pénale reposent sur une pratique locale tendant à garantir l'accès à des conseils juridiques de base, là où les avocats se faisaient rares et étaient majoritairement installés dans les capitales. Les projets développés dans les prisons du Malawi, du Kenya et de l'Ouganda ont permis de tester différentes approches pour la conception d'un modèle où les assistants juridiques donnent des informations et des conseils juridiques d'ordre général. Des groupes issus de tout le continent se sont réunis au Malawi, en 2004, pour adopter une déclaration définissant les principes fondamentaux d'une bonne pratique juridique, qui a été reprise et approuvée par la Charte des droits de l'homme et des peuples et a été la source d'inspiration des lignes directrices des Nations Unies – d'où la preuve que des actions au niveau local peuvent inspirer et étayer des normes internationales.<sup>33</sup>

Selon les Lignes directrices de Luanda, l'arrestation et la garde à vue constituent le point d'entrée dans le système de justice pénale et les violations et les mauvaises pratiques à ce stade sont maintenues et amplifiées à mesure que les affaires progressent dans le système. Ainsi, relever les défis et éliminer les goulets d'étranglement à ce point d'entrée est d'une importance capitale pour ces étapes initiales, mais c'est aussi un investissement pour l'ensemble du système. Les Lignes directrices donnent une interprétation autorisée de la Charte africaine et fournissent des détails spécifiques sur les mesures que les États parties doivent prendre pour faire respecter, pour protéger et pour promouvoir les droits des personnes en état d'arrestation, en garde à vue et en détention provisoire. Ces Lignes directrices comportent huit sections clés couvrant le cadre de l'arrestation et de la garde à vue, les garanties importantes, les mesures destinées à garantir la transparence et la responsabilité et les moyens d'améliorer la coordination entre les institutions judiciaires pénales. Elles s'inscrivent donc dans l'architecture plus large des systèmes de justice pénale et constituent un cadre important pour la responsabilité et le contrôle.<sup>34</sup>

L'idée de fixer des Lignes directrices sur le maintien de l'ordre lors des rassemblements en Afrique est née d'une hausse significative du nombre de personnes descendant dans la rue pour faire valoir leurs droits et d'une plus grande attention portée aux normes de protection du droit de réunion pacifique. Les défenseurs des droits de l'homme étant souvent pris pour cible par la police, le Rapporteur spécial de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les défenseurs des droits de l'homme, en collaboration avec l'ensemble de la Commission, a lancé un processus visant à déterminer les Lignes directrices sur le maintien de l'ordre pendant les réunions. Les Lignes directrices détaillent les exigences organisationnelles et opérationnelles pour la police, puis chaque étape d'une manifestation est passée en revue, de la planification à la manifestation même, y compris après la manifestation. Comme dans toutes les lignes directrices récentes de la Charte, figure une section sur la mise en œuvre, la formation et les rapports.

La loi-type sur la police est considérée comme une contribution normative à l'amélioration du maintien de l'ordre en Afrique. Ce cadre entend garantir que les organisations policières défendent efficacement les principes des droits de l'homme, inscrits dans le droit international et régional contraignant, à travers la Charte de l'Organisation de l'unité africaine et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi qu'à travers leurs instruments interprétatifs et subordonnés. Cette loi-type cherche, par ailleurs, à réaliser la vision d'un maintien de l'ordre fondé sur les droits, en vertu de laquelle toutes les personnes en Afrique sont traitées avec dignité et respect et peuvent jouir de la sûreté et de la sécurité dans tous les domaines de la vie. Elle repose sur les principes de responsabilité, de transparence et d'égalité et s'efforce de promouvoir une vision du maintien de l'ordre démilitarisé et communautaire.

Toutes les orientations récentes ont été fixées en étroite collaboration avec des chefs de police et des experts de l'ensemble de la région, en s'appuyant sur l'expérience et la pratique et en utilisant des boîtes à outils et d'autres documents de référence. Les différentes normes donnent des instructions sur leur applicabilité au maintien de l'ordre transfrontalier dans la région, mais aussi sur le processus d'élaboration de conseils axés sur la pratique, et sur l'utilité de leur élaboration.

33 McCourt K., 2021, « *How Malawi Put Access to Justice on the UN's Agenda* », <<https://www.justiceinitiative.org/voices/how-malawi-put-access-justice-un-s-agenda>> (consulté le 12/02/2022).

34 Voir la fiche d'information sur les lignes directrices, [https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/Open\\_society\\_foundation/The\\_Luanda\\_Guidelines.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/Open_society_foundation/The_Luanda_Guidelines.pdf).

## Les normes portant spécifiquement sur les questions liées à la coopération transfrontalière pour le maintien de l'ordre, et aux sujets de préoccupation relatifs à la sécurité, identifiés par la CEDEAO

En plus des orientations générales disponibles dans le domaine du droit international et régional sur le respect du maintien de l'ordre fondé sur les droits et responsable, il existe d'autres sources juridiques auxquelles se référer pour apporter des réponses en matière de maintien de l'ordre aux problèmes graves qui ont un impact spécifique sur la coopération policière et la gestion de la criminalité et de la sécurité transfrontalières. Il s'agit notamment de la traite des personnes, des migrations et du contre-terrorisme. Les normes émergentes pour le maintien de l'ordre dans ces domaines peuvent faire l'objet d'une attention particulière sur le plan opérationnel dans une norme commune de la CEDEAO portant sur ce sujet.

En ce qui concerne les normes des droits de l'homme relatives à la traite des personnes, bon nombre des conventions susmentionnées sont pertinentes pour lutter contre la traite des personnes lorsqu'elles sont utilisées parallèlement aux conventions ciblées, à savoir la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>35</sup> et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants,<sup>36</sup> qui portent sur la prévention et les poursuites dans ce domaine, ainsi que sur l'assistance aux victimes. La Convention sur les réfugiés comprend également un protocole relatif au statut de réfugié pour les victimes de la traite et les personnes susceptibles d'en être victimes. Un certain nombre de normes et de lignes directrices ont également été élaborées :

- les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations,<sup>37</sup>
- l'ensemble d'instruments (Manuel) de l'ONUDC de lutte contre la traite des personnes ;<sup>38</sup>
- les Directives de l'UNICEF sur la protection des enfants victimes de la traite ; et,
- les Lignes directrices du HCR sur la protection internationale liées au protocole susmentionné sur la traite.

Des enseignements peuvent également être tirés des évolutions régionales observées dans les régions de l'UE et de l'ASEAN.<sup>39</sup> Les normes soulignent et précisent, en outre, la différence entre la traite et le trafic illicite, en notant que le trafic illicite constitue toujours un crime transfrontalier qui nécessite généralement le consentement de la personne.<sup>40</sup>

En ce qui concerne les normes des droits de l'homme relatives à la migration, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 sont des éléments essentiels du système international de protection des réfugiés. Ces textes vont de pair avec le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire et sont complétés par des traités et des déclarations régionaux. Le principe de base du système de protection des réfugiés est le principe de non-refoulement, qui garantit que personne ne doit être renvoyé dans un pays où, selon toute vraisemblance, elle fera l'objet de persécutions.

En 1969, l'Organisation de l'unité africaine a adopté une convention régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique. Cette Convention reprend la définition du réfugié figurant dans la Convention de 1951, mais en l'élargissant pour inclure toute personne « qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une

35 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée générale le 8 janvier 2001, A/RES/55/25 ; disponible sur le site suivant : <<https://www.refworld.org/docid/3b00f55b0.html>> (consulté le 11/02/2022).

36 Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté dans la Résolution 55/25 de l'Assemblée générale du 15 novembre 2000 ; disponible sur le site suivant : <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>> (consulté le 13/02/2022).

37 Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : Recommandations » ; disponible sur le site suivant : <<https://www.ohchr.org/documents/publications/traffickingen.pdf>>. Voir également le site : [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf) (consulté le 14/02/2022).

38 ONUDC, « Manuel de lutte contre la traite des personnes : Programme mondial contre la traite des êtres humains », Nations Unies, New York, 2006, disponible sur le site suivant : <<https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-toolkit-en.pdf>> (consulté le 16/02/2022).

39 Voir la « Directive de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène et la protection des victimes » de l'UE, de 2011, et le Manuel de l'ASEAN sur la coopération juridique internationale dans les affaires de traite des personnes.

40 Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) "Differences and commonalities", <<https://www.unodc.org/e4j/en/tip-and-som/module-11/key-issues/differences-and-commonalities.html>> (consulté le 14/02/2022).

domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public [...] est obligée de quitter [...] son pays d'origine [...]».<sup>41</sup>

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'agence spécialisée des Nations Unies chargée de la protection des réfugiés, a élaboré un ensemble de guides sur différents aspects de la protection des réfugiés et, par l'intermédiaire de son Comité exécutif (dénommé « ExCom »), organise des rencontres avec les États membres pour s'entendre sur les conclusions – qui constituent une partie essentielle du cadre de protection des réfugiés. Parmi ces guides, figurent le Manuel de protection du HCR et des guides axés sur les « systèmes d'entrée » aux frontières, ainsi que sur le besoin de sécurité ressenti dans des situations où celle-ci est potentiellement compromise, par exemple, en raison de la propagation de conflits et de la présence de groupes armés.<sup>42</sup>

Les normes internationales et juridiques en matière de non-discrimination sont particulièrement pertinentes – tant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) que les normes incluses dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Cette dernière a adopté plusieurs résolutions sur la migration ; en 2018, elle a rappelé ses points de vue sur les droits des migrants à travers sa résolution sur les flux migratoires mixtes, les défis de la protection des migrants et l'interdiction de la traite des personnes. Une autre résolution a été adoptée en 2021 sur les migrants et réfugiés disparus en Afrique et l'impact sur leurs familles.<sup>43</sup>

Enfin, en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme, l'ONU a préparé une série d'orientations sur les droits de l'homme et sur la lutte contre le terrorisme, notamment en s'appuyant sur le mandat du rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme.<sup>44</sup> Les États ont l'obligation de prendre des mesures concrètes pour protéger les individus et traduire les auteurs en justice. Cependant, ces actions devraient se faire dans le respect des droits de l'homme et en conformité avec les normes internationales et régionales.

En 2015, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté les Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique,<sup>45</sup> qui énoncent six obligations, notamment celles de s'abstenir de commettre des actes de terrorisme, et, de prévenir et de protéger les citoyens contre ces crimes. Les États africains sont, en outre, tenus d'assumer leurs responsabilités, de trouver des solutions concrètes et de proposer des réparations. Les principes prévoient ensuite des orientations sur les mesures d'urgence, le recours à la force et la coopération. Les Lignes directrices préconisent notamment une coopération permanente avec le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme.<sup>46</sup>

Les normes relatives aux droits de l'homme s'appliquent à tout moment, y compris pendant les états d'urgence, comme le prévoit le droit international<sup>47</sup> et comme le précise l'Observation générale n° 29 des Nations unies relative aux états d'urgence. Conformément à cette Observation générale, les États sont tenus de faire en sorte que toute atteinte aux droits soit prévue par la loi, absolument nécessaire, proportionnée et non discriminatoire. Ils ne devraient, en outre, accorder des dérogations que pour une période bien déterminée.<sup>48</sup> La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'accorde pas expressément de dérogation, même s'il est indiqué, par ailleurs, que toute limitation devrait être prévue par la loi, strictement proportionnée et nécessaire pour répondre à un besoin légitime tel qu'énoncé dans la Charte.

41 Voir Refworld, « La Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique » (« OUA »), 1969 <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>> (consulté le 11/02/2022).

42 Voir, par exemple, la « Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique » de l'Organisation de l'unité africaine, <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html> and <https://www.refworld.org/pdfid/4f6313032.pdf>> (consulté le 15/02/2022).

43 Voir la « Résolution 486 sur les migrants et les réfugiés disparus en Afrique et l'impact sur leurs familles – CADHP/Rés. 486 (EXT.OS/XXXIII), 2021 » de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, <<https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=517>> (consulté le 11/02/2022).

44 Voir la Fiche d'information 32 du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>>, et les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies, <https://www.ohchr.org/en/issues/terrorism/pages/srterrorismindex.aspx> (consulté le 11/02/2022).

45 Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique », <[https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2018/08/principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_while\\_countering\\_terrorism\\_in\\_africa.pdf?x74788](https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2018/08/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countering_terrorism_in_africa.pdf?x74788)> (consulté le 12/02/2022).

46 Voir Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, <<https://caert.org.dz/3389-2/>> (consulté le 15/02/2022).

47 « Note d'orientation relative à la COVID-19 2020 », 2020, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf).

48 Observation générale n° 29 : États d'urgence (article 4) : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, <https://digitallibrary.un.org/record/451555?ln=en>.

## Les normes tirées des bonnes pratiques de maintien de l'ordre démocratique, identifiées dans les États membres de la CEDEAO

L'établissement de normes communes peut également reposer sur des valeurs et des principes partagés au sein des États de l'Afrique de l'Ouest. Les droits pris en compte, pour la plupart, dans le cadre juridique international défini dans les sections précédentes, ont déjà été reconnus au niveau national par les États de l'Afrique de l'Ouest, notamment les droits qui ont des incidences sur le maintien de l'ordre. Parmi ces droits, il faut retenir, par exemple, le droit à la vie, à la sécurité et à la liberté de ne pas être détenu arbitrairement, le droit de ne pas être soumis à la torture et à d'autres mauvais traitements, et le droit à la liberté de réunion.<sup>49</sup> Les constitutions du Bénin, du Burkina Faso, du Cabo Verde, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Côte d'Ivoire, du Libéria, du Mali, du Niger, du Nigéria et de la Sierra Leone notamment reconnaissent le droit de ne pas être soumis à la torture et/ou à d'autres mauvais traitements.

Bien qu'il existe des différences notables entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la majorité d'entre eux ont admis l'importance des pratiques de maintien de l'ordre fondé sur les droits, soit en vertu de leur Constitution, de leurs Commissions des droits de l'homme ou de leurs codes de conduite. Un cadre de normes communes peut donc s'inspirer de ces thèmes de la responsabilité, du professionnalisme et du respect des droits de l'homme. Les normes communes peuvent également servir de plateforme régionale pour le plaidoyer, la formation et l'apprentissage des bonnes pratiques existantes en matière de maintien de l'ordre démocratique.

---

49 Note de bas de page sur les informations générales provenant de : [policinglaw.info](http://policinglaw.info).

# ÉBAUCHE PROVISOIRE D'UN ENSEMBLE DE NORMES

Ce futur ensemble de normes reposerait sur le fait reconnu que le respect des droits de l'homme et l'état de droit, s'ils sont respectés, créent un environnement propice au maintien de l'ordre, régi par des règles qui :

- protègent et promeuvent la dignité humaine ;
- sont appliquées de manière juste et équitable, sans discrimination, sans arbitraire et sans oppression ; et
- sont soumises à un contrôle efficace permettant de garantir le respect de l'état de droit.

Comme indiqué ci-dessus, un ensemble de normes peut porter sur une série de problèmes – allant du rôle de la police dans la protection de la vie, la sécurité publique et le respect de l'état de droit aux opérations de police en passant par l'organisation des forces de police.

À partir des enseignements tirés d'autres documents d'orientation, la section ci-dessous donne un aperçu préliminaire de ce à quoi pourrait ressembler un ensemble de normes communes pour le maintien de l'ordre transfrontalier dans la région de la CEDEAO. Cela pourrait constituer un point de départ pour une série de discussions consultatives avec des experts et des praticiens de la région.

Les principes sous-tendant chaque norme seraient décrits et complétés par les normes internationales et régionales pertinentes.

## Première partie

### Norme 1 : L'objectifs des normes

Mettre à la disposition des membres de la CEDEAO un ensemble de normes qui guident et facilitent les activités de la police dans la région, axées sur les normes internationales et régionales existantes en matière de droits de l'homme. Cette section présentera en détail les objectifs primordiaux, tout en les reliant aux objectifs définis dans la politique de la RGSS.

## **Norme 2 : Les principes directeurs**

Cette section exposera les principes qui sous-tendent l'élaboration des normes. Ceux-ci seront issus du cadre international et régional des droits de l'homme, défini dans cette étude exploratoire, et tiendront compte de l'obligation pour les États de prendre des mesures spéciales pour protéger les personnes particulièrement exposées. Cette section sera aussi tributaire des principes des droits de l'homme à respecter dans les situations difficiles liées au maintien de l'ordre transfrontalier, c'est-à-dire, entre autres, la traite, le terrorisme et la migration.

## **Deuxième partie**

*Le tableau ci-dessous donne un aperçu très bref de ce que chacune des normes suivantes est censé couvrir, et qui devrait faire l'objet d'un développement détaillé.*

### **Norme 3 : Le droit à la vie**

La police a l'obligation de garantir les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, qui sont au cœur du cadre international des droits de l'homme et tels que définis par des mesures politiques et opérationnelles en faveur de leur protection et de leur promotion. Cette section comprendra des détails sur le recours à la force et aux armes à feu.

### **Norme 4 : Une pratique du maintien de l'ordre respectueuse de l'état de droit**

Une série de fonctions de la police sont essentielles pour garantir l'état de droit qui va de la protection contre les arrestations arbitraires à la garantie de la présomption d'innocence en passant par l'assurance que toutes les personnes sont traitées humainement.

### **Norme 5 : L'égalité et la non-discrimination**

Toutes les actions de la police devraient être menées de manière à garantir l'égalité devant la loi et le traitement équitable et non discriminatoire de tous les individus. Cette section traitera également des questions d'égalité matérielle et de la mise en place de mesures spéciales destinées à garantir à toutes les personnes un accès égal aux services de police et aux suspects ou détenus la protection de la loi.

### **Norme 6 : Les actions de la police**

Les actions de la police englobent une multitude de domaines, mais sont prédominantes dans tous les maillons de la chaîne pénale – depuis les actions et l'engagement communautaire ayant pour but de promouvoir la criminalité et d'établir des liens de confiance entre communautés, jusqu'aux enquêtes, aux arrestations et aux détentions, sans oublier les étapes ultérieures à suivre pour appuyer le travail des autres acteurs du système. Parallèlement aux aspects procéduraux, des questions particulières de droits se posent sur des sujets comme la prévention de la torture et les conditions de détention.

### **Norme 7 : Les actions spécifiques**

D'autres domaines dans lesquels la police joue un rôle précis recouvrent, par exemple, la sécurité lors de grands événements et le maintien de l'ordre lors de réunions, ainsi que la prévention de la criminalité et de la violence, la gestion des migrations, la traite des personnes et la lutte contre le terrorisme.



## Troisième partie

### **Norme 8 : L'organisation**

Cette section traitera des questions relatives à l'organisation de la police, y compris la manière d'assurer une supervision efficace, le recrutement, la formation, les conditions d'emploi et l'engagement communautaire, mais aussi le développement de partenariats tant au sein du système judiciaire qu'avec des acteurs régionaux et internationaux. Cette section peut également répondre à l'aspiration de la RGSS à insuffler aux processus et organisations de réforme de la sécurité les principes d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes.

### **Norme 9 : La responsabilité et le contrôle**

Cette section abordera les questions liées au contrôle démocratique des organisations policières et du personnel de la police, fondé sur des mécanismes efficaces de responsabilité interne et externe.

## Quatrième partie

### **Norme 10 : La coopération régionale**

Cette section traitera de l'engagement des États membres dans les activités entreprises au niveau de la CEDEAO.

## CONCLUSION

La CEDEAO a déjà fait des progrès notables dans la mise en place d'un système de coopération régionale et dans la réforme de la sécurité et de la gouvernance. À partir du cadre politique important qui existe déjà, le présent document a détaillé la façon dont ce cadre peut être complété par la détermination d'une orientation opérationnelle, propre aux États membres, portant sur la manière de transformer les objectifs globaux de développement et de sécurité en une gouvernance, une responsabilité et une coopération policières plus efficaces. En élaborant une norme commune pour le maintien de l'ordre dans la région, la CEDEAO pourrait soutenir, d'une part, la mise en œuvre de son cadre de la RGSS existant et, d'autre part, son appel lancé aux États membres à faire régulièrement contrôler leurs institutions du secteur de la sécurité pour s'assurer que les processus de la RGSS sont probants et efficaces. Les normes peuvent s'appuyer sur les normes internationales, régionales et nationales existantes en matière de droits de l'homme, tout en tenant compte des thèmes, des défis et des valeurs propres au maintien de l'ordre dans la région de l'Afrique de l'Ouest. En cherchant à réaliser la vision de la CEDEAO d'une région prospère axée sur la bonne gouvernance, l'ébauche provisoire des normes communes figurant dans ce document pourra permettre d'entamer un processus de consultation dialogique avec les experts et les praticiens de la région.

# ANNEXE 1 :

## TABLEAU DES RATIFICATIONS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO

ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO : Bénin (BEN), Burkina Faso (BFA), Cabo Verde (CPV), Côte d'Ivoire (CIV), Gambie (GMB), Ghana (GHA), Guinée (GIN), Guinée-Bissau (GNB), Libéria (LBR), Mali (MLI), Niger (NER), Nigéria (NGA), Sénégal (SEN), Sierra Leone (SLE) et Togo (TGO).

R – Ratifié ; S - Signé

COUNTRY	BEN	BFA	CPV	CIV	GMB	GHA	GIN	GNB	LBR	MLI	NER	NGA	SEN	SLE	TGO
<b>CONVENTION INTERNATIONALE</b>															
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
<i>Protocole facultatif sur la peine de mort</i>	R		R		R			R	R						R
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
<i>Protocole facultatif se rapportant au PIDCP (OPCAT)</i>	R	R	R			R			R	R	R	R	R		R
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
<i>Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants</i>	R	R	R	R	R		R	R		R	R	R	R	R	R
<i>Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés</i>	R	R	R	R	R	R	R	R		R	R	R	R	R	R
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées	R	R			R					R	R	R	R		R
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	R	R	R		R	R	R	R		R	R	R	R		R
Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
<b>CONVENTION RÉGIONALE</b>															
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (Protocole de Maputo)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	S	R	R	R
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R

Résumé – la plupart des pays de la région ont signé les principaux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Des lacunes subsistent à propos de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et de la Convention sur les travailleurs migrants, mais aussi en rapport avec les Protocoles facultatifs sur la peine de mort, la torture, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et les enfants dans les conflits armés.











## À PROPOS DE CE RAPPORT

Le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) travaille en partenariat avec l'Institut Raoul Wallenberg (RWI) dans le cadre d'un programme régional pour l'Afrique, afin d'améliorer de manière tangible l'accès à la justice pour tous et la mise en application des engagements en matière de droits de l'homme en Afrique. L'APCOF et le RWI s'emploient à soutenir en Afrique, les engagements et les interventions à l'échelle régionale et continentale en Afrique, qui visent à promouvoir une réforme fondée sur les droits des organisations policières ainsi que leur culture opérationnelle.

## À PROPOS DE RWI

L'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire (RWI), est une institution académique indépendante, qui a été créée en 1984 à l'Université de Lund en Suède. Depuis plus de 30 ans, RWI oeuvre à la promotion des droits de l'homme par le biais de l'éducation, de la recherche et du développement institutionnel en coopérant principalement avec des institutions gouvernementales, universitaires et nationales des droits de l'homme en Europe, en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique latine. RWI met en oeuvre un large éventail de programmes de renforcement des capacités en matière de droits de l'homme à l'échelle internationale qui visent à favoriser un changement durable pour appliquer concrètement les droits de l'homme, par le biais d'une coopération constructive à long terme avec des personnes, des groupes, des institutions et des organisations, afin de maintenir et de renforcer les aptitudes à définir et à atteindre des objectifs mutuels en matière de droits de l'homme, et, au travers d'un processus lui-même guidé par les droits de l'homme.

## À PROPOS DE L'APCOF

Le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF ou African Policing and Civil Oversight Forum) est un réseau de praticiens africains du maintien de l'ordre qui travaillent dans des institutions étatiques et non étatiques. Il s'emploie activement à promouvoir la réforme de la police par le biais du renforcement du contrôle civil des actions de police en Afrique. L'APCOF estime qu'un contrôle civil effectif et solide contribue au rétablissement de la confiance du public envers la police ; promeut une culture des droits de l'homme, d'intégrité et de transparence au sein de la police ; et, renforce de bonnes relations de travail entre la police et la communauté.

L'APCOF atteint ses objectifs en effectuant des recherches, en apportant une aide technique aux acteurs étatiques et non étatiques, notamment aux organisations de la société civile, à la police et aux nouveaux et récents organismes de supervision en Afrique, ainsi qu'en renforçant leurs capacités. L'APCOF a été créé en 2004, et son Secrétariat se trouve au Cap, en Afrique du Sud.

ISBN: 978-1-928332-93-0

