

CONTROLE PARLEMENTAIRE DU SECTEUR DE LA SECURITE

Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF
à l'usage des parlementaires ouest-africains



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit



CONTROLE PARLEMENTAIRE DU SECTEUR DE LA SECURITÉ

**Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF
à l'usage des parlementaires ouest-africains**

Approuvé par le Parlement de la CEDEAO
le 29 septembre 2010



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit



Publié par:

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)

Le Parlement de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être présentée, stockée sur un système serveur, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre sans l'autorisation préalable du DCAF ou du Parlement de la CEDEAO.

La présente publication est distribuée à la condition qu'elle ne soit, à des fins commerciales ou autrement, prêtée, vendue, louée ou autrement distribuée sans l'autorisation préalable de l'éditeur, quel que soit le mode de reliure et de couverture (autre que celui de la présente publication) et sans que n'y figure de la part de l'éditeur suivant une mise en garde comportant la présente condition.

Genève, © 2011

ISBN 978-92-9222-165-2

Conception de Nayla Yazbec

Impression au Nigeria par Single Vision Limited

Les personnes suivantes ont contribué à la production du Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest- africains, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité*¹

Rédacteurs

Dr. Hans Born et Dr. Jean-Jacques Gacond du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève

Dr. Boubacar N'Diaye, Maître de conférences, The College of Wooster, Ohio et membre du Comité exécutif du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Rédacteurs associés

Mme Anike Doherty, Mme Aurélie Grenet et M. Okey Uzoechina du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Auteurs principaux

Dr. Hans Born et M. Okey Uzoechina du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Auteurs

Honorable Bashir Adamu, Président la Commission de la marine, Chambre des représentants, Assemblée nationale du Nigeria.

Dr. Kossi Agokla, Coordinateur de Réforme du secteur de la sécurité en Afrique, Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique, Point focal du pays hôte (Togo) et membre du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Dr. Niagalé Bagayoko-Penone, Responsable du Programme de maintien et de consolidation de la paix, Organisation internationale de la francophonie, et membre du Comité exécutif du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Honorable Ibra Diouf, député de l'Assemblée nationale du Sénégal et député du Parlement de la CEDEAO.

M. Sabelo Gumedze, Chercheur principal, Programme de gouvernance du secteur de la sécurité, Institut d'Etudes de Sécurité.

Ambassadeur Johnny Kwadjo, Dialogue et Recherche sur la Sécurité en Afrique, Accra, Ghana, et membre du Réseau africain du secteur de la sécurité.

M. Auwal Ibrahim Musa, Directeur Exécutif, Civil Society Legislative Advocacy Centre, Abuja, Nigeria.

Dr. Boubacar N'Diaye, Maître de conférences, The College of Wooster, Ohio et membre du Comité exécutif du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Colonel Moctar Ndoye, Chargé de programme principal, Police civile, Commission de la CEDEAO.

Colonel Meïssa Niang, Directeur Contrôle, Etudes et Législation, Ministère des Forces Armées du Sénégal.

¹ Ce guide est une adaptation du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques* (Genève, 2003). Aussi, la liste exhaustive des contributeurs inclut-elle également les personnes ayant participé à la production du Guide pratique UIP-DCAF.

M. Egghead Odewale, Assistant personnel du gouverneur de l'Etat d'Ekiti au Nigeria, Dr. Kayode Fayemi.

Mr. Jonathan Sandy, Chef Réforme du Secteur de la Sécurité, Bureau politique des Nations Unies en Somalie, et membre du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Honorable Mélégué Traoré, député de l'Assemblée nationale du Burkina Faso et Vice-président du Comité interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

Mme Kristin Valasek, Coordinatrice de projets Genre et RSS, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Dr. Istifanus Zabadi, Doyen de l'African Centre for Strategic Research and Studies (ACRS) du National Defence College, Abuja, Nigeria et Coordonateur du Réseau ouest-africain pour la sécurité et la gouvernance démocratique (WANSED).

Comité de rédaction

Les honorables députés membre de la Commission Affaires politiques, paix et sécurité du Parlement de la CEDEAO: Stephen Kwaku Balado, Ahli Komla Apénnya Bruce, Momodu Sellu Bah, Shehu Garba Mata'azu, Eloi S. Aho, Nelson G.O. Alapa, Salamatu Bala Goga, Yormie Johnson, Kanidoua Naboho, Habibou Sofara.

Les honorables députés membres de la Commission Affaires juridiques et judiciaires du Parlement de la CEDEAO : Ayitou Bruno Singo, Ibrahim Sorie, Abubakar Sodangi, Mamadou Gaoussou Simpara, Mulikat Adeola, Alfred Kwame Agbesi, Francisco Benante, D. Salifou Sawadogo.

M. Oumarou Arboncana, Assistant parlementaire, Commission Affaires politiques, paix et sécurité du Parlement de la CEDEAO.

Dr. Kabeer Garba, Gestionnaire du Bureau, Parlement de la CEDEAO.

Contributeurs en matière de rédaction et de recherche

Mme Eka Ikpe, Mme Cecilia Lazzarini, Mme Beatrice Mosello et M. Ibrahim Yahaya.

Vérificateurs linguistiques

Mme Cherry Ekins, Mme Garance Stettler, Mme Ashley Thornton et le Service linguistique du Parlement de la CEDEAO.

Traducteurs

M. Alain Faupin et Mme Anicia Lala, membre du Comité exécutif du Réseau africain du secteur de la sécurité.

Soutien financier

DCAF et le Parlement de la CEDEAO expriment leurs vifs remerciements au gouvernement suisse et au Fonds pour la paix de la CEDEAO pour leur contribution financière au développement de ce Guide.

Pour leur appui administratif continu, DCAF et le Parlement de la CEDEAO expriment leur reconnaissance au Bureau du Secrétaire général du Parlement de la CEDEAO. Ils remercient également le Réseau africain du secteur de la sécurité pour leur contribution à l'élaboration de ce Guide.

Préface

Les tentatives visant à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest rencontrent un certain nombre de défis redoutables, dont beaucoup exigent une approche régionale compte tenu de la nature transfrontalière des menaces de sécurité rencontrées par les pays ouest-africains. A travers ces tentatives émerge, à la fois au niveau régional et national, une reconnaissance croissante du fait que seule l'implication des parlements peut fonder une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

Les parlements jouent un rôle important dans la préservation de l'élément démocratique du contrôle du secteur de la sécurité et la promotion de la sécurité des institutions et des personnes dans le cadre du respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. S'il est efficace, le contrôle parlementaire fixe des limites au pouvoir exécutif en définissant un cadre légal et en adoptant le budget. La participation des parlements à la définition des politiques de sécurité et à la réforme du secteur de sécurité permet également de s'assurer que les préoccupations des citoyens sont prises en compte et que les nouvelles orientations et actions des services de sécurité restent en tout temps conformes à la Constitution, au droit international humanitaire et aux droits de l'homme.

Ainsi, le renforcement des parlements en tant qu'acteurs institutionnels de la gouvernance du secteur de la sécurité constitue l'un des points d'entrée essentiels pour répondre aux préoccupations sécuritaires dans la région d'Afrique de l'Ouest. Je suis convaincu que la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce guide pourrait contribuer grandement au renforcement du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest et favoriserait la coopération à tous les niveaux, entre les acteurs de la gouvernance du secteur de la sécurité, dans le but de servir l'intérêt commun de tous les citoyens.



Mahamane Ousmane
Président du Parlement de la CEDEAO
(2006-2010)

Avant-propos

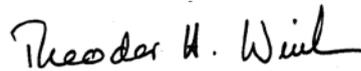
L'expérience des Etats ouest-africains sortant de conflits au cours des deux dernières décennies a montré que la sécurité est un préalable au développement économique et social et à l'intégration régionale. La plupart des experts reconnaissent aussi que la sécurité ne peut être assurée qu'à travers le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Il est nécessaire d'avoir un système de contrôle civil pour assurer la transparence et l'obligation de rendre compte des forces armées et des services de sécurité.

Les parlements constituent une composante essentielle du contrôle civil. Ils ont pour rôle de débattre, d'approuver, d'adopter et de surveiller la mise en application des lois et politiques du secteur de la sécurité et de s'assurer que celles-ci reflètent et prennent en compte les besoins des populations. Cependant, ils ne peuvent exercer pleinement ces responsabilités que si la loi les y habilite et s'ils disposent des ressources techniques et financières nécessaires. En Afrique de l'Ouest, les parlements ont souvent été amoindris ou marginalisés dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des conflits et des régimes totalitaires, la sécurité de l'Etat était souvent prioritaire par rapport à la sécurité des citoyens, et le pouvoir concentré dans les mains de l'exécutif au détriment des autres branches de l'Etat. Toutefois, depuis les années 1990, un processus croissant de démocratisation se met en place au sein de la région et offre aux parlements de plus grandes opportunités de jouer un rôle efficace dans le contrôle du secteur de la sécurité.

Le Protocole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001) constitue un fondement normatif pour le contrôle civil des forces armées et services de sécurité dans la région. Il prévoit les normes et principes essentiels d'obligation de rendre compte, de transparence et de professionnalisme qui sont des éléments fondamentaux de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Cependant, les progrès dans la mise en application du protocole aux niveaux des pays sont lents et l'engagement des Etats membres de la CEDEAO aux valeurs démocratiques doit être inscrit dans les cadres de sécurité nationaux. Le renforcement de la contribution des parlements nationaux au contrôle du secteur de la sécurité est une étape essentielle dans ce sens.

Le projet du Parlement de la CEDEAO et du DCAF d'élaborer un guide à l'usage des parlementaires ouest-africains sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité vise à doter les parlementaires des instruments et des connaissances nécessaires pour contrôler efficacement le secteur de la sécurité. Le projet s'est inspiré du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques*. Cette publication présente des exemples illustrant la manière dont les parlementaires à travers le monde ont réagi face aux défis liés au contrôle du secteur de la sécurité. Tout en admettant qu'aucun modèle n'est applicable à tous les pays, le Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF présente un ensemble de pratiques et de mécanismes qui ont été couronnés de succès ou offrent des perspectives de réussite dans le contexte ouest-africain.

Je pense que ce guide est un instrument d'action important et qu'il aura un impact positif sur le rôle des parlementaires ouest-africains en matière de contrôle du secteur de la sécurité. Au-delà des parlementaires, j'espère que ce guide encouragera les fonctionnaires de l'Etat, les universitaires et toutes les personnes qui jouent un rôle dans la promotion des principes démocratiques au sein des cadres de sécurité nationaux, à conjuguer leurs efforts afin de s'assurer que le secteur de la sécurité soit tenu responsable devant les citoyens.



Ambassadeur Dr. Theodor Winkler
Directeur
Centre pour le contrôle démocratique
des forces armées - Genève

Table des matières

Liste des contributeurs	5
Préface	7
Avant-propos	9
Résumé des chapitres	13
Liste des encadrés	23
Liste des abréviations	27
<i>Section I</i>	
La sécurité en mutation: concepts et acteurs, un défi pour les parlements	
Chapitre 1 - Une sécurité en mutation dans un monde en mutation	33
Chapitre 2 - Une sécurité en mutation en Afrique de l'Ouest	39
Chapitre 3 - Le lien ressources-conflit	51
Chapitre 4 - Les rôles et responsabilités du parlement et des autres institutions étatiques	63
Chapitre 5 - L'éthique parlementaire	73
Chapitre 6 - Le Parlement de la CEDEAO	81
<i>Section II</i>	
Les défis à la sécurité	
Chapitre 7 - Etats d'exception	93
Chapitre 8 - Criminalité transfrontalière	103
Chapitre 9 - Transferts d'armes légères et de petit calibre	117
Chapitre 10 - Piraterie maritime	133

Section III

Politique de sécurité

Chapitre 11 - Définir une politique de sécurité nationale	141
Chapitre 12 - Politique de sécurité nationale et règles internationales	153

Section IV

Principales composantes opérationnelles du secteur de la sécurité

Chapitre 13 - Les armées	163
Chapitre 14 - La police et la gendarmerie	175
Chapitre 15 - Les services secrets et de renseignements	189
Chapitre 16 - Les entreprises militaires et de sécurité privées	197
Chapitre 17 - Les forces régionales et internationales de maintien de la paix	209

Section V

La sécurité nationale sous contrôle parlementaire: conditions et mécanismes

Chapitre 18 - Conditions d'un contrôle parlementaire efficace	225
Chapitre 19 - Mécanismes parlementaires applicables au secteur de la sécurité	235
Chapitre 20 - Commissions parlementaires de défense ou de sécurité	249
Chapitre 21 - Sécurité et pouvoir de décision budgétaire	259
Chapitre 22 - Acquisition d'armements et d'équipements de défense	277
Chapitre 23 - Gestion du personnel au sein du secteur de la sécurité	289
Chapitre 24 - Place du genre dans le contrôle parlementaire	309

Section VI

Autres institutions de contrôle

Chapitre 25 - Audit des dépenses budgétaires nationales dans le domaine de la sécurité	329
Chapitre 26 - Rôle de la société civile et des médias	339

Bibliographie	355
----------------------	------------

A propos du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)	365
---	------------

Résumé des chapitres

Section I

La sécurité en mutation: concepts et acteurs, un défi pour les parlements

Chapitre 1 - Une sécurité en mutation dans un monde en mutation

Au cours des dix dernières années, de nouvelles menaces à la sécurité ont changé la manière de concevoir la sécurité au plan mondial. Ce chapitre présente un aperçu de l'évolution du concept de la sécurité au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre contre les Etats-Unis. La section introductive essaie d'établir un lien entre la démocratie, la paix et la sécurité. Elle fait allusion à des mécanismes démocratiques pour canaliser et désamorcer des conflits. Le chapitre conteste aussi les anciennes façons de concevoir la sécurité face à des menaces nouvelles et émergentes, et examine la manière dont les Etats anticipent, préviennent et réagissent à ces menaces. Il souligne par ailleurs la réorientation de la sécurité militaire vers une sécurité humaine globale, et de la sécurité individuelle d'un Etat vers une coopération entre Etats en matière de sécurité. En outre, le chapitre identifie les avantages et les inconvénients d'une définition large de la sécurité et explore les possibilités et les défis créés par ces dynamiques.

Chapitre 2 - Une sécurité en mutation en Afrique de l'Ouest

Ce chapitre est une introduction au contexte régional de la sécurité ouest-africaine. Il aborde l'évolution récente de l'environnement sécuritaire régional, les nouvelles réponses et menaces à la sécurité dans la région ainsi que les réponses au niveau des politiques et de la pratique face aux menaces à l'échelle nationale et régionale. La partie introductive relie les conflits armés internes et l'intervention militaire vécus dans certains pays ouest-africains au retrait du parapluie sécuritaire des grandes puissances à la fin de la guerre froide, et le processus de démocratisation prématuré que les institutions étatiques déjà affaiblies ne pouvaient soutenir. La section

suivante identifie les sources d'insécurité au niveau infranational et transnational et les conséquences humanitaires des conflits armés. Elle indique un changement d'orientation au niveau régional de la gestion des conflits vers une capacité d'anticipation et de prévention. D'autre part, le chapitre explore l'architecture de sécurité régionale de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et ses réponses à l'insécurité. Les sections finales soulignent les opportunités et défis dans le paradigme émergent de la sécurité régionale et suggèrent comment les parlementaires peuvent promouvoir la sécurité.

Chapitre 3 - Le lien ressources-conflit

Ce chapitre postule que, si les ressources naturelles constituent a priori un bienfait pour un pays, dans bien des cas la richesse en ressources naturelles crée des conditions favorables à l'émergence de conflits. Il souligne le besoin de placer la corrélation entre l'abondance de ressources et le conflit dans le contexte de l'emplacement et la répartition des ressources, l'histoire politique, le type de régime, la politique macroéconomique, les influences extérieures et la direction idéologique de chaque pays. Des études de cas sont utilisées afin d'illustrer comment le produit des ressources naturelles ou la bataille pour le contrôle des emplacements de ressources peuvent fomentier, alimenter et prolonger les conflits. L'accent est également mis sur l'économie politique émergente et les problématiques liées aux ressources naturelles (gouvernance autocratique, exploitation minière illégale, militantisme, enlèvements, apparition de seigneurs de la guerre, violence politique, détournement de fonds, blanchiment d'argent et financement de groupes terroristes). Le chapitre examine également le besoin d'équité et de transparence dans l'allocation des ressources et recommande une approche globale et coordonnée afin d'intégrer de manière effective tous les aspects de la gouvernance des ressources naturelles et d'harmoniser les dimensions nationale, régionale et globale.

Chapitre 4 - Les rôles et responsabilités du parlement et des autres institutions étatiques

Ce chapitre donne une vue d'ensemble du rôle du parlement et des autres institutions étatiques en ce qui concerne les questions de sécurité conformément aux principes de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Il met en lumière les rôles distincts du parlement par rapport à l'exécutif et le pouvoir judiciaire dans le partage des responsabilités pour le maintien d'un secteur de la sécurité efficace. Le chapitre met l'accent sur l'importance du dialogue et de la consultation dans les relations entre le parlement et les autres institutions étatiques. Il précise, en outre, le rôle des forces armées et des services de sécurité dans une démocratie et souligne la responsabilité politique des services de sécurité vis-à-vis des branches principales de l'Etat. Le chapitre se conclut par des suggestions pour améliorer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Chapitre 5 - L'éthique parlementaire

L'éthique parlementaire se réfère aux contraintes et aux règles établies - à la fois internes et externes - qui indiquent aux parlementaires ce qui est attendu d'eux et ce qui constitue une violation de la confiance publique. Ce chapitre traite des enjeux et des défis liés à l'éthique parlementaire en Afrique de l'Ouest. Le chapitre explore également l'importance des codes d'éthique parlementaire pour établir une bonne réputation, image et crédibilité pour les membres de parlements et leurs institutions. En outre, il identifie huit règles principales de bonne conduite pour les parlementaires. Les mécanismes de promotion de l'éthique parlementaire, par exemple en appliquant les codes de conduite, servent à améliorer la responsabilité des parlementaires vis-à-vis de leur institution et du grand public. Le chapitre identifie notamment la corruption comme étant un fléau pour le développement, examine les causes de la corruption et identifie certains instruments nationaux et régionaux de lutte contre celle-ci. Il se conclut par des suggestions sur la façon dont les parlementaires peuvent lutter contre la corruption et d'autres violations d'éthique parlementaire et appelle à la promotion de la coopération interparlementaire dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Chapitre 6 - Le Parlement de la CEDEAO

Ce chapitre aborde le rôle du Parlement de la CEDEAO dans la définition et l'examen des questions régionales liées à la sécurité. Il se réfère à la création et au développement du Parlement de la CEDEAO et à la portée de son autorité à l'égard de la prise de décisions liées à la sécurité. Le chapitre se penche également sur la composition et la structure du Parlement de la CEDEAO (en particulier le système des commissions parlementaires et les composantes politiques et administratives), le rôle du Parlement et ses pouvoirs au sein de la CEDEAO dans son ensemble. En outre, le chapitre rappelle quelques-unes des activités du Parlement de la CEDEAO en matière de gouvernance régionale du secteur de la sécurité, explore sa relation avec les parlements nationaux des Etats membres de la CEDEAO et examine les défis auxquels le Parlement de la CEDEAO doit faire face. Il se conclut par des suggestions pour les parlementaires, relatives au renforcement des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO.

Section II

Les défis à la sécurité

Chapitre 7 - Etats d'exception

L'« état d'exception » correspond à des circonstances exceptionnelles au cours desquelles les appareils coercitifs d'un Etat doivent appliquer des mesures plus larges concernant l'usage légitime de la force et des pouvoirs spéciaux afin de

maintenir ou rétablir l'ordre. Ces circonstances comprennent un état de guerre, des états d'urgence ou la loi martiale, des crises graves ou des catastrophes naturelles. Ce chapitre se réfère aux bases de l'état d'exception en Afrique de l'Ouest, à l'effondrement de principales institutions telles que l'armée et la police, les partis politiques, ou la mauvaise gestion de secteurs importants de l'économie nationale et particulièrement les industries minières et pétrolières. Il traite des défis spécifiques à la sécurité qui sont engendrés par les états d'exception et du rôle du parlement dans ces différentes situations. Il tente également de déterminer les buts ainsi que les limites des états d'exception, le cadre réglementaire au niveau national, les limitations aux droits fondamentaux des citoyens, et les limites aux pouvoirs d'exception. Le chapitre illustre des exemples d'états d'exception formels et de facto en Afrique de l'Ouest et explore la façon dont les parlements peuvent contribuer à préserver un certain équilibre entre les états d'urgence, le maintien de la sécurité intérieure et le respect des droits humains.

Chapitre 8 - Criminalité transfrontalière

Ce chapitre définit les crimes transfrontaliers comme étant des crimes impliquant des personnes et des activités qui s'étendent à travers les frontières territoriales de deux ou plusieurs Etats. Il explore la nature et la structure de la criminalité transfrontalière en Afrique de l'Ouest et considère les menaces créées par la traite des êtres humains, le trafic de drogue, la contrebande de marchandises et d'autres crimes transfrontaliers. Le chapitre examine, en outre, les cadres nationaux et régionaux, les initiatives et les mécanismes pour prévenir et combattre la criminalité transfrontalière (par exemple la protection et coopération transfrontalière), y compris le Plan d'action régional de la CEDEAO pour la lutte contre le trafic illicite de la drogue, le crime organisé et l'abus de drogue en Afrique de l'Ouest 2008-2011. Le chapitre se conclut avec un examen du rôle des parlements nationaux et du Parlement de la CEDEAO dans la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière et suggère comment le rôle du Parlement peut être renforcé à cet égard.

Chapitre 9 - Transferts d'armes légères et de petit calibre

La prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) continue de poser une menace majeure pour la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest. Ce chapitre fournit une analyse systématique des politiques existantes, les lois et règlements, et les procédures et pratiques en matière de transferts d'armes en Afrique de l'Ouest. Il examine la nature et la structure du trafic des armes légères en Afrique de l'Ouest et le rôle que la CEDEAO peut jouer dans la prévention et la lutte contre le trafic des ALPC. D'autre part, il traite des politiques nationales et des conventions régionales et internationales sur les armes légères, et appelle au respect des embargos sur les armes internationales et le recours à des sanctions intelligentes et efficaces. Il suggère également des moyens pour renforcer le rôle du parlement dans le contrôle du commerce et des transferts d'armes.

Chapitre 10 - Piraterie maritime

Ce chapitre donne un aperçu des menaces créées par la piraterie maritime en Afrique de l'Ouest, ainsi que les mécanismes en place au niveau sous-régional et national pour s'attaquer à ce problème. La section introductive distingue la piraterie (actes criminels entrepris pour des raisons de gains purement personnels) du terrorisme (actes criminels entrepris à des fins politiques). Le chapitre explore la nature et la structure de la piraterie maritime en Afrique de l'Ouest et identifie les normes juridiques applicables pour lutter contre ce phénomène au niveau mondial et régional. D'autre part, il recommande un rôle pour la CEDEAO dans la prévention et la lutte contre la piraterie et suggère des façons dont les parlementaires peuvent soutenir la guerre contre la piraterie.

Section III

Politique de sécurité

Chapitre 11 - Définir une politique de sécurité nationale

Une politique de sécurité nationale exprime l'approche du gouvernement en matière de sécurité et la manière dont cette sécurité devrait être atteinte. Ce chapitre décrit les étapes du cycle de la politique de sécurité et accorde une importance particulière au rôle du parlement. Il examine le lien entre la politique nationale de sécurité et la sécurité régionale et internationale. Le chapitre identifie également des opportunités pour les Etats d'Afrique de l'Ouest de développer leurs politiques de sécurité nationale dans le cadre du processus de démocratisation, et identifie un rôle pour les parlements nationaux dans l'élaboration d'une politique nationale de sécurité. Il examine aussi les défis et problèmes spécifiques dans le développement d'une politique nationale de sécurité dans un pays post-conflictuel.

Chapitre 12 - Politique de sécurité nationale et règles internationales

Comme prolongement du chapitre précédent, ce chapitre décrit les politiques régionales et internationales et les règlements pertinents pour la politique nationale de sécurité. Il identifie le besoin d'établir et de maintenir des relations amicales et une coopération entre les Etats dans le domaine de la sécurité (y compris traités et accords bilatéraux) étant donné que la sécurité d'Etat est inextricablement liée à la sécurité de l'ordre international. D'autre part, le chapitre examine la manière dont le droit international ou les instruments législatifs régionaux limitent ou accroissent les opportunités pour la politique nationale de sécurité. Il se conclut par des suggestions permettant d'établir un rôle accru des parlements dans la négociation, l'analyse, la ratification et la révision des traités de sécurité.

Section IV

Principales composantes opérationnelles du secteur de la sécurité

Chapitre 13 - Les armées

Ce chapitre examine les fonctions de l'armée en tenant compte des particularités du contexte ouest-africain et de l'influence de l'héritage colonial de répression militaire sur les relations civilo-militaires. Il apporte une vue d'ensemble des fonctions militaires pour y inclure non seulement la défense, mais également des fonctions socio-économiques, la protection civile et les opérations de secours. Le chapitre aborde aussi les mécanismes de responsabilité interne et politique avec un accent particulier sur le rôle du parlement. En outre, il identifie trois principaux processus de réforme de la défense dans la période d'après-guerre froide et leurs objectifs: la démocratisation, l'adaptation et l'internationalisation, et suggère des façons dont le parlement pourrait améliorer son contrôle sur l'armée.

Chapitre 14 - La police et la gendarmerie

Ce chapitre examine les fonctions de la police et de la gendarmerie et la façon dont ces institutions exercent leurs pouvoirs, reliant leurs structures à un passé colonial anglophone, lusophone ou francophone. Il examine les différences entre les Etats anglophones, lusophones et francophones quant à l'organisation et le fonctionnement de ces forces. Il aborde aussi la façon dont l'héritage du passé colonial, la dictature et la guerre civile affectent l'image publique, le contrôle politique et le fonctionnement de ces acteurs étatiques de sécurité. Le chapitre explore également les mécanismes de responsabilité internes et régionaux avec un accent particulier sur le rôle du parlement et reconnaît la nécessité d'une coopération régionale entre les services de sécurité des différents Etats. Ce chapitre définit et clarifie également les fonctions d'autres acteurs étatiques de sécurité tels que les douanes et les services d'immigration. Il se conclut en recommandant un rôle pour le parlement dans l'amélioration de l'efficacité de la police et de la gendarmerie et des autres acteurs étatiques de sécurité.

Chapitre 15 - Les services secrets et de renseignements

Avec l'augmentation des menaces à la sécurité nationale et régionale, il est nécessaire de renforcer les capacités de renseignements des Etats ouest-africains. Ce chapitre examine les fonctions des services secrets et de renseignements, le caractère sensible de leur travail et le besoin particulier pour un contrôle démocratique. Il traite aussi de la façon dont l'héritage colonial, la dictature et la guerre civile affectent l'image publique, le contrôle politique et le fonctionnement des services secrets et de renseignements. Il met en lumière les pratiques des commissions parlementaires dans le traitement de documents classifiés et identifie les paramètres pour les services de renseignements dans une démocratie.

Chapitre 16 - Les entreprises militaires et de sécurité privées

Ce chapitre explore le phénomène de privatisation des fonctions de sécurité en Afrique de l'Ouest, prenant en considération des acteurs non étatiques de sécurité à la fois à but lucratif et non lucratif, internes ou externes (mercenaires, entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP)). Il examine également les défis créés par ces acteurs pour le monopole étatique sur l'usage de la force et considère le rôle que peuvent jouer les parlements dans le contrôle des EMSP.

Chapitre 17 - Les forces régionales et internationales de maintien de la paix

Les opérations de maintien de la paix, d'imposition et de consolidation de la paix dépendent de la participation des Etats qui acceptent d'envoyer leurs contingents nationaux pour contribuer à ces opérations. Ce chapitre donne un aperçu des implications d'une participation à des missions internationales et régionales de soutien de la paix, en accordant une importance particulière à la dynamique régionale, c'est à dire la Force en attente de la CEDEAO et son prédécesseur, le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG). Il trace l'histoire et le développement du maintien de la paix en Afrique de l'Ouest depuis le déploiement de l'ECOMOG au Libéria. Il considère en outre la place des Etats ouest-africains à la fois contributeurs et bénéficiaires des missions intégrées de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies / Union européenne / Union africaine, les règles d'engagement des missions et la nécessité d'une formation spéciale pour les soldats. De plus, il recommande un renforcement du rôle du parlement dans les processus de prise de décision pour l'envoi de troupes à l'étranger.

Section V

La sécurité nationale sous contrôle parlementaire: conditions et mécanismes

Chapitre 18 - Conditions d'un contrôle parlementaire efficace

Ce chapitre examine les conditions pour un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité. Ces conditions incluent des pouvoirs constitutionnels et juridiques précis, des pratiques coutumières judicieuses, les ressources et l'expertise, et la volonté politique. Le chapitre explore aussi les défis spécifiques à un contrôle parlementaire efficace en Afrique de l'Ouest et recommande des stratégies proactives pour un contrôle efficace du secteur de la sécurité.

Chapitre 19 - Mécanismes parlementaires applicables au secteur de la sécurité

Tous les systèmes judiciaires fournissent diverses façons pour les parlements d'accéder à l'information pour le contrôle de la politique, la surveillance de l'administration, la protection de l'individu et pour mettre en lumière et éliminer les abus et l'injustice. Ce chapitre considère les outils utilisés par les parlements pour assurer le contrôle du secteur de la sécurité (débat parlementaire, questions et interpellations, enquêtes spéciales), illustrés par des exemples de pratiques dans plusieurs pays ouest-africains. Il met en question la fréquence d'utilisation de ces outils et leur efficacité en Afrique de l'Ouest. Le chapitre se conclut par l'examen des privilèges et immunités parlementaires, qui apportent habituellement une couche de protection aux parlementaires dans l'exercice de leur fonction.

Chapitre 20 - Commissions de défense ou de sécurité

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'implique pas seulement une commission mais plusieurs commissions traitant principalement ou en périphérie des questions de défense et de sécurité. Ce chapitre fait le bilan sur la façon dont les commissions de défense et de sécurité au parlement peuvent travailler efficacement. Il définit les défis spécifiques auxquels font face ces commissions en Afrique de l'Ouest et propose des façons d'améliorer leur efficacité. Le chapitre cherche à réconcilier les idéaux à la réalité en juxtaposant les compétences des parlementaires (éducation, spécialisation, etc.) avec la situation actuelle dans le contexte local. Le chapitre se conclut en suggérant des moyens de mettre en place des commissions parlementaires de défense et de sécurité efficaces.

Chapitre 21 - Sécurité et pouvoir de décision budgétaire

Ce chapitre se concentre sur le processus budgétaire en matière de défense et son contrôle par le parlement, soulignant la façon dont le budget de la défense constitue un élément essentiel pour la sécurité. Il identifie les composantes de base du budget de la défense, les dépenses relatives à la défense et à la sécurité qui peuvent être contrôlées et celles qui ne le peuvent pas, et les principaux obstacles à la transparence du budget de la sécurité. Pour favoriser la responsabilité et la transparence, le chapitre examine également les principes d'un processus budgétaire efficace, des éléments de discipline budgétaire, et les conditions d'un bon processus budgétaire en matière de sécurité. Il fait également ressortir les problèmes principaux empêchant un bon contrôle budgétaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest et examine les pratiques relatives au budget de la défense dans certains Etats d'Afrique de l'Ouest. Il se conclut en suggérant une action parlementaire efficace pour un processus budgétaire transparent dans le domaine de la sécurité.

Chapitre 22 - Acquisition d'armements et d'équipements de défense

Le manque de transparence et le maintien du secret concernant les dépenses liées à la défense ainsi que la nature technique du processus d'acquisition peuvent dépasser les capacités de toute instance de contrôle existante. Ce chapitre examine le rôle du parlement dans le processus d'acquisition, en mettant l'accent sur le contexte ouest-africain. Il apporte un aperçu général sur les questions/ défis liés aux acquisitions de défense en Afrique de l'Ouest, les conséquences possibles liées au secret, telle que l'incitation à la corruption, ainsi que les circonstances particulières qui peuvent justifier le maintien du secret. Il se conclut en suggérant des moyens afin d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le processus d'acquisition d'équipements de défense.

Chapitre 23 - Gestion du personnel au sein du secteur de la sécurité

L'éducation et l'attitude démocratiques des forces armées doivent être développées, en particulier dans les situations de post-conflit, afin que les militaires puissent correctement intégrer la société et ne pas constituer une menace pour la démocratie. Ce chapitre se concentre sur le personnel du secteur de la sécurité et le rôle du parlement dans la surveillance relative au recrutement, à la sélection et à la formation des ces personnels en Afrique de l'Ouest. Il donne également un aperçu des droits humains du personnel des forces armées, ainsi que des mécanismes pour inculquer les valeurs démocratiques au sein du personnel du secteur de la sécurité. Des exemples font référence aux codes de conduite nationaux, régionaux et onusien régissant le comportement des personnels.

Chapitre 24 - Place du genre dans le contrôle parlementaire

La prise en compte des questions liées au genre renforce l'aptitude du parlement à contrôler le secteur de la sécurité dans son intégralité et assurer qu'il réponde aux besoins de sécurité de différents groupes. Ce chapitre met l'accent sur l'importance de la dimension du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, et la façon dont l'intégration de cette dimension peut améliorer le contrôle parlementaire, en faisant référence spécifiquement au contexte ouest-africain. Il aborde la création d'institutions du secteur de la sécurité équitables et représentatives, l'égalité d'accès à la prise de décision en matière de sécurité et les politiques tenant compte des disparités entre les sexes. Le chapitre souligne également les lois et les instruments internationaux et régionaux et les politiques de sécurité liés au genre et au secteur de la sécurité, et recommande la façon dont ils peuvent être mis en œuvre dans les Etats d'Afrique de l'Ouest. Des données sur le pourcentage des femmes au sein du secteur de la sécurité et des parlements des Etats d'Afrique de l'Ouest sont présentées. Le chapitre se conclut en recommandant des mesures pour créer un accès équitable à la prise de décision.

Section VI

Autres institutions de contrôle

Chapitre 25 - Audit des dépenses budgétaires nationales dans le domaine de la sécurité

Ce chapitre se concentre sur le budget de la défense et sur son contrôle par des organes d'audit, avec un accent particulier sur le contexte ouest-africain. Il définit les types d'institutions indépendantes qui existent en Afrique de l'Ouest pour appuyer les parlements dans le contrôle du secteur de sécurité (i.e. les bureaux d'audit nationaux, les commissions de lutte contre la corruption) et le fonctionnement de ces institutions (indépendance, efficacité, pouvoirs d'enquête, accès aux informations classifiées et le degré de mise en œuvre de leurs recommandations). Le rôle des bureaux de recherche législative sur le budget en tant que structures indépendantes d'appui au parlement, et de la société civile en tant que source indépendante d'information, est également mis en évidence.

Chapitre 26 - Rôle de la société civile et des médias

Ce chapitre examine la question du rôle de la société civile pour assurer que le secteur de la sécurité assume sa responsabilité de rendre des comptes, en quoi consiste ce rôle et la façon dont la société civile contribue au contrôle parlementaire. Il présente un aperçu de la société civile en Afrique de l'Ouest et illustre son rôle, son importance et les défis à son action. Le chapitre examine, en outre, la façon dont les questions de sécurité devraient être communiquées au public, le rôle des organisations non-gouvernementales dans la prise de décisions relatives à la sécurité nationale, et la manière dont le parlement peut se servir de la société civile et des médias dans le cadre du contrôle du secteur de la sécurité. Le chapitre se conclut en suggérant des moyens pour faciliter une participation du public dans le travail parlementaire.

Liste des encadrés

Encadré 1	Autres menaces pesant aujourd'hui sur la sécurité	34
Encadré 2	Différentes sortes d'arrangements de sécurité	36
Encadré 3	Menaces sécuritaires dans certains Etats d'Afrique de l'Ouest	43
Encadré 4	Le rôle des diamants dans le conflit sierra-léonais	54
Encadré 5	Dimensions du lien ressources-conflit	56
Encadré 6	Fonctions possibles des trois branches principales de l'Etat dans le secteur de la sécurité	64
Encadré 7	Mandat constitutionnel de l'Assemblée nationale du Nigeria concernant le secteur de la sécurité et le président	66
Encadré 8	Diplomatie parlementaire et médiation	68
Encadré 9	Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits et de maintien de la paix et de la sécurité	70
Encadré 10	Quelques activités du Parlement de la CEDEAO en liaison avec la gouvernance régionale du secteur de la sécurité	87
Encadré 11	Dispositions constitutionnelles de certains Etats d'Afrique de l'Ouest relatives à la déclaration de l'état d'urgence	96
Encadré 12	Etat d'exception: études de cas	99
Encadré 13	Domaines thématiques et objectifs du Plan d'action régional de la CEDEAO	109
Encadré 14	Pratiques, mécanismes et cadres nationaux pour combattre la criminalité transfrontalière	112
Encadré 15	Commerce des armes de petit calibre: chiffres estimatifs	119
Encadré 16	Commerce des surplus d'armes: une conséquence indésirable du désarmement	120

Encadré 17	Dispositions juridiques pour la régulation du transfert d'armes légères dans certains pays d'Afrique de l'Ouest	121
Encadré 18	Dispositions de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes	125
Encadré 19	Pour des sanctions intelligentes sur les armes: ce que peuvent faire les parlements	127
Encadré 20	Programme d'action de l'ONU contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre: quelques repères pour les parlementaires	128
Encadré 21	Mesures adoptées contre la piraterie maritime: le cas du Nigeria	136
Encadré 22	Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO	143
Encadré 23	Le lien entre la politique de sécurité nationale, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le contrôle parlementaire	147
Encadré 24	Tentatives d'instauration de bonnes politiques de sécurité en Côte d'Ivoire	150
Encadré 25	Pays sans armées	164
Encadré 26	Réforme de la défense: dans quel but?	166
Encadré 27	Sur l'usage légitime des forces armées: la position de la CEDEAO	171
Encadré 28	Etude de cas: la force de police du Nigeria	183
Encadré 29	Le parlement et les fonds spéciaux affectés aux services de renseignement: l'exemple du Ghana	191
Encadré 30	Les commissions parlementaires et les documents secrets	192
Encadré 31	Les entreprises militaires et de sécurité privées : risques pour la démocratie	199
Encadré 32	Instauration de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix: quelques définitions utiles de l'ONU	210
Encadré 33	Processus de déploiement des opérations de maintien de la paix de l'ONU	217
Encadré 34	Règles d'engagement pour les missions de paix	219
Encadré 35	Formation au maintien de la paix en Afrique de l'Ouest	220
Encadré 36	Instruments ou outils à la disposition du parlement pour garantir le contrôle démocratique du secteur de la sécurité	227
Encadré 37	Stratégies proactive pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	229
Encadré 38	Principales caractéristiques des mécanismes et procédures parlementaires pour le contrôle de l'exécutif	236

Encadré 39	Suggestions pour des questions efficaces	239
Encadré 40	Principales caractéristiques des commissions d'enquête parlementaire	241
Encadré 41	Mécanismes de contrôle parlementaire dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest	243
Encadré 42	Réaction de la minorité du Parlement ghanéen concernant l'acquisition de quatre hélicoptères MH7	246
Encadré 43	Compétences et nombre de membres des commissions centrales de défense et de sécurité de la Chambre des représentants du Nigeria	251
Encadré 44	Principales fonctions possibles pour les commissions parlementaires chargées des questions de défense et de sécurité	256
Encadré 45	Le budget, un instrument majeur de gouvernance démocratique	260
Encadré 46	Pourquoi le parlement doit-il prendre une part active au budget?	261
Encadré 47	Rationalisation des choix budgétaires	263
Encadré 48	Principales composantes du budget de la défense: le budget nigérian de la défense 2007	265
Encadré 49	Principaux obstacles à la transparence du budget de la sécurité	267
Encadré 50	Trois niveaux de secret dans le budget de la sécurité	269
Encadré 51	Principaux problèmes empêchant un bon contrôle du secteur de la sécurité	271
Encadré 52	Pratiques relatives au budget de la défense dans une sélection d'Etats d'Afrique de l'Ouest en transition démocratique	273
Encadré 53	Raisons pour lesquelles les parlementaires doivent se préoccuper de l'acquisition d'armements	280
Encadré 54	Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiels	282
Encadré 55	Acquisitions de défense dans deux Etats africains : poids du contrôle parlementaire	284
Encadré 56	Code de conduite de la police: dispositions pertinentes de la XVème partie des règles de la police nigériane de 1968	295
Encadré 57	Projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité de la CEDEAO: dispositions pertinentes	296
Encadré 58	Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois	297
Encadré 59	Gestion du personnel: points importants pour les parlementaires	300
Encadré 60	Visite des locaux des services de sécurité: le cas du Nigeria	303
Encadré 61	Lois et instruments internationaux et régionaux	311

Encadré 62	Formation sur la place du genre dans la RSS pour les législateurs libériens	314
Encadré 63	Pourcentage de personnel féminin dans la police et les forces armées en Afrique de l'Ouest	316
Encadré 64	Budget équitable	319
Encadré 65	Pourcentage de femmes parlementaires en Afrique de l'Ouest	320
Encadré 66	Les femmes sénégalaises au Parlement	322
Encadré 67	Le Vérificateur général	330
Encadré 68	Le rôle du Bureau national d'audit britannique dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	334
Encadré 69	Le Parlement nigérian et le contrôle budgétaire	336
Encadré 70	La société civile en Afrique de l'Ouest: une illustration pratique du rôle et de l'importance des OSC	341
Encadré 71	Le cas de Norbert Zongo au Burkina Faso	344
Encadré 72	Législation relative à la liberté de la presse dans certains Etats ouest-africains	347
Encadré 73	Sites internet des parlements	349
Encadré 74	Le Parlement de la CEDEAO et les médias	353

Liste des abréviations

AGF	Vérificateur général de la Fédération (Nigeria)
ALPC	Armes légères et de petit calibre
ASSN	Réseau africain du secteur de la sécurité
BBC	British Broadcasting Corporation (Royaume-Uni)
C&AG	Contrôleur et Vérificateur général (Royaume-Uni)
CCSS	Comité des chefs des services de sécurité
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de justice
CMS	Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO
CPCC	Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO
CSCAP	Conseil pour la coopération en matière de sécurité en Asie-Pacifique
CSDG	Groupe conflit, sécurité et développement (Royaume-Uni)
DC	Deputy Commissioner
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DIG	Deputy Inspector General
DIH	Droit international humanitaire
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECOMOG	Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO
ECOSAP	Programme régional de lutte contre la prolifération des armes légères
ECOWARN	Réseau d'alerte précoce de la CEDEAO

EFCC	Commission des crimes économiques et financiers (Nigeria)
EITI	Initiative pour la transparence des industries extractives (Nigeria)
EMSP	Entreprises militaires et de sécurité privées
FAC	Force en attente de la CEDEAO
GAS	Service d'audit du Ghana
GIABA	Groupe d'action intergouvernementale contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
GSS	Gouvernance du secteur de la sécurité
HCDH	Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'Homme (Nations Unies)
IANSA	Réseau international d'action contre les armes de petits calibres
ICPC	Commission indépendante sur les pratiques de corruption (Nigeria)
IdS	Instrument de stabilité de l'Union européenne
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MEND	Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger
MPRI	Military Professional Resources Incorporated (Etats-Unis)
NAO	Bureau national d'audit du Royaume-Uni
NASS	Assemblée nationale du Nigeria
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Office des migrations internationales
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	Organisation de la société civile
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Union africaine
PAC	Commission des comptes publics (Nigeria)
PAMD	Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense
PNA	Protocole de non-agression
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
ROE	Règles d'engagement
RSLAF	Forces armées de la République de Sierra Leone
RSS	Réforme du secteur de la sécurité

RU	Royaume-Uni (de Grande-Bretagne)
RUF	Front révolutionnaire uni (Sierra Leone)
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UIP	Union interparlementaire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOWA	Bureau de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest
VIH/ SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/ Syndrome de l'immunodéficience acquise
WAANSA	Réseau d'action d'Afrique de l'Ouest contre les armes de petit calibre
WANEP	Réseau ouest-africain pour l'instauration de la paix
WAPCCO	Comité des chefs de police de l'Afrique de l'Ouest

Section I

La sécurité en mutation: concepts et acteurs, un défi pour les parlements

Chapitre 1

La sécurité en mutation dans un monde en mutation¹

Au cours de la dernière décennie, la sécurité a considérablement changé au plan mondial. De vieilles menaces s'estompent alors que de nouvelles, tout aussi sérieuses, apparaissent. Cette situation impose une remise en question des idées qui sous-tendent la sécurité, les conflits et la paix.

La paix et la sécurité dans les démocraties

Tous les conflits ne représentent pas une menace pour la paix et la sécurité. Dans chaque société, des points de vue s'expriment et souvent s'affrontent sur un large éventail de questions. Dans une démocratie, la liberté d'expression permet à chacun de se faire entendre par l'intermédiaire de son représentant élu. Il incombe à ce dernier de discuter des questions et des enjeux, d'arbitrer dans le cadre d'un débat public. C'est grâce à cette procédure que les démocraties désamorcent les conflits et parviennent à des compromis durables soutenus par la société dans son ensemble. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'en l'absence d'institutions démocratiques dignes de ce nom, les tensions s'exacerbent souvent et éclatent en des conflits violents. Forte de ce mécanisme d'apaisement des conflits, la démocratie est pratiquement devenue synonyme de paix et de sécurité.

Ce lien de cause à effet s'explique aussi par une autre raison: nul ne conteste désormais que la sécurité n'est pas une fin en soi mais qu'elle doit en définitive servir le bien-être général. La démocratie, enracinée dans un parlement efficace, est de tous les modes de gouvernement celui qui incarne le mieux cette idée:

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par Mme Anike Doherty.

«La souveraineté de la communauté, de la région, de la nation, de l'Etat, n'a de sens que si elle découle d'une souveraineté réelle - celle de l'être humain.» – Vaclav Havel

La sécurité nationale, qui se préoccupe avant tout de la protection de l'Etat, «se mue» en une sécurité humaine dont la priorité est l'individu et la collectivité. En pratique, les Etats en sont venus à élargir leurs réponses face aux menaces pesant sur la sécurité en prenant en compte les éléments suivants:

- ✓ **L'action préventive:** toute mesure visant à empêcher les conflits, notamment le règlement des conflits axé sur l'être humain et les actions en faveur de la paix ;
- ✓ **L'intervention:** dans les cas extrêmes, lorsque les autres mesures échouent, l'intervention dans les conflits internes afin de protéger des populations en grand péril ; et
- ✓ **La réaction:** l'action humanitaire, souvent nécessaire pendant ou après une guerre civile et dont le but est de secourir les civils victimes de la guerre. Il s'agit notamment de construire des camps pour les populations déplacées, de donner asile aux réfugiés ou d'envoyer du secours.

De la sécurité militaire à la sécurité globale

Ce changement de priorité en faveur de la «sécurité humaine» implique un élargissement du concept de sécurité, au-delà des considérations strictement militaires. On estime désormais que la question de la sécurité doit être abordée de façon globale, de manière à y inclure des facteurs non militaires (voir encadré 1).

Encadré 1

Autres menaces pesant aujourd'hui sur la sécurité

- ▶ **Menaces politiques**, telles que l'instabilité politique intérieure, la faillite de l'Etat, le terrorisme et les violations des droits humains.
- ▶ **Menaces économiques**, telles que la pauvreté, le creusement du fossé entre pays riches et pays pauvres, la récession financière internationale, l'effet d'un Etat voisin économiquement puissant ou instable, et la piraterie (ex. : la Somalie).
- ▶ **Menaces pour l'environnement ou dues à l'homme**, telles que les catastrophes nucléaires, les changements écologiques planétaires, les dégradations des sols ou de l'eau, l'insuffisance des denrées alimentaires et d'autres ressources.

- **Menaces sociales**, telles que les conflits minorité/majorité, la surpopulation, le crime organisé, le trafic transnational de drogues, le trafic d'armes légères et de petit calibre, la traite d'êtres humains, la contrebande, l'immigration de masse incontrôlée et les maladies.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

L'élargissement du concept de sécurité permet de mieux comprendre les menaces et de cerner les solutions. Cependant, il existe un inconvénient en ce sens que les forces de sécurité, et nous entendons ici tous les organismes habilités par la loi à recourir à la force, à ordonner l'usage de la force ou en brandir la menace afin de protéger l'Etat et les citoyens, peuvent acquérir un trop grand pouvoir lorsqu'elles interviennent dans les sphères non militaires de la société. D'autant que lesdites forces n'ont pas toujours l'expérience nécessaire pour répondre aux nouveaux défis.

De la sécurité individuelle de chaque Etat à la coopération entre Etats

L'idée que la sécurité nationale ne peut être obtenue de façon autonome mais qu'elle exige une coopération entre Etats est très ancienne. Au 19^e siècle, la notion «d'équilibre entre les puissances» était prédominante. Au 20^e siècle, les organisations de sécurité collective se sont multipliées, notamment la Société des Nations et son successeur l'Organisation des Nations Unies (ONU), mais on a vu aussi apparaître des organisations de défense collective à l'instar de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Depuis la fin de la guerre froide, on ne compte plus les conflits internes, et particulièrement en Afrique. Dans la région d'Afrique de l'Ouest, une forte instabilité et un grand nombre de guerres civiles et de coups d'Etat ont prévalu. Récemment, le terrorisme y est aussi devenu une préoccupation croissante. La mondialisation a renforcé l'interdépendance entre les Etats, particulièrement en matière de sécurité, et les menaces pesant sur la sécurité d'un pays peuvent facilement franchir les frontières et déstabiliser tout une région, voire la paix mondiale. Cette nouvelle réalité, ajoutée à l'élargissement du champ de la sécurité, donne encore plus d'importance à la coopération internationale en la matière.

Encadré 2

Différentes sortes d'arrangements de sécurité

► Défense collective

La défense collective est définie comme un traité par lequel deux Etats ou plus s'engagent à se prêter assistance en cas d'attaque extérieure. Les exemples les plus représentatifs de ce type d'accords sont l'OTAN et l'Organisation des Etats américains.

En Afrique de l'Ouest, les Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont adopté le Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense (PAMD) le 29 mai 1981. Le Protocole est entré en vigueur cinq ans plus tard. Ce Protocole engage les signataires à un traité de défense collective qui considère qu'une menace armée ou une agression contre l'un d'entre eux constitue une menace armée ou une agression contre la communauté et qui prévoit de l'aide et de l'assistance mutuelle en matière de défense. Il assure une réaction collective quand un Etat membre est victime d'un conflit armé interne qui est fomenté et activement soutenu de l'extérieur, et qui est susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité des autres Etats membres. Ce protocole a depuis lors été incorporé au nouveau Mécanisme de la CEDEAO de prévention, de gestion et de règlement des conflits de 1999.

► Sécurité collective

Dans ce système, un groupement d'Etats s'engage à renoncer à l'usage de la force et à prêter assistance à n'importe lequel de ses membres si un autre membre recourt à la force. Il s'agit donc d'un système qui autorise la communauté internationale à réagir par la force en cas de violation de la paix internationale. Contrairement à la défense collective, la sécurité collective vise une attaque provenant de l'intérieur. L'ONU est le meilleur exemple de système de sécurité collective. Aux termes des articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies, la communauté internationale est censée exercer une pression sur le fauteur de troubles, que ce soit par coercition non militaire ou par l'usage de la force militaire.

En Afrique, les Etats membres de l'Union africaine (UA) (précédemment l'Organisation de l'unité africaine) peuvent, depuis la Déclaration du Caire de 1993, être considérés comme faisant partie d'un accord de sécurité collective au regard du chapitre VIII de la charte de l'ONU.

En Afrique de l'Ouest, le Protocole de non-agression (PNA) a été adopté par les Etats membres de la CEDEAO le 22 avril 1978, et il stipule que les Etats membres doivent «s'abstenir de recourir à la menace et à l'emploi de la force ou l'agression» contre les autres Etats. L'article 5.2 dispose que «tout différend ne pouvant être réglé pacifiquement entre Etats membres

doit être porté à la connaissance d'une commission de la Conférence des chefs d'Etat. Si ladite commission ne parvient pas régler le différend, celui-ci est finalement référé à la Conférence [c.à.d. les chefs d'Etat]». Ce protocole a également été incorporé dans le Mécanisme de la CEDEAO de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999.

► **La coopération en matière de sécurité**

La coopération en matière de sécurité établit un lien entre la sécurité collective et le concept global de sécurité. On peut la définir comme «une notion large de la sécurité à plusieurs dimensions, qui privilégie la réassurance plutôt que la dissuasion, qui préfère l'inclusion à l'exclusion, qui ne restreint pas l'adhésion; favorise le multilatéralisme par rapport au bilatéralisme, ne privilégie pas les solutions militaires par rapport aux non-militaires, tient les Etats pour les principaux acteurs du système sécuritaire, tout en acceptant que d'autres acteurs puissent jouer un rôle important. Elle ne nécessite pas la création d'institutions officielles de sécurité, mais sans les rejeter. Elle donne, par-dessus tout, la priorité au dialogue multilatéral et tend à en faire une pratique».

Basé sur: Gareth Evans (1993), Co-Operating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St Leonards, NSW: Allen and Unwin, 16; Bruno Simma (1995), The Charter of the United Nations: A Commentary. Oxford: Oxford University Press.

L'«accord de défense collective» est l'une des formes les plus complètes de coopération. Rappelons que des formes de coopération moins approfondies en matière de sécurité existent grâce aux réseaux d'accords bilatéraux et multilatéraux, sans être coiffées par une organisation militaire officielle.

La décision d'adhérer à une organisation de coopération en matière de sécurité, surtout à une organisation de défense collective, a de profondes conséquences sur la situation d'un pays en termes de sécurité. En principe, pareille coopération améliore la sécurité nationale en ce sens qu'elle lui permet de compter sur un «poing» collectif en cas de menaces. Mais l'adhésion a un prix: le pays concerné se retrouve dans l'obligation de s'adapter aux objectifs et aux besoins de l'alliance, ce qui limite ses choix lorsqu'il se propose de définir une politique de sécurité nationale. En outre, cette décision affecte le contrôle parlementaire puisque les décisions passent en partie de la sphère nationale à la sphère internationale.

Chapitre 2

Une sécurité en mutation en Afrique de l'Ouest¹

Pendant une bonne partie de la décennie des années 1990, et même au-delà, l'Afrique de l'Ouest a été affectée par des conflits armés internes ayant des dimensions régionales imprévues. De violents conflits ont éclaté dans la région, d'abord au Libéria (1989), puis en Sierra Leone (1997), en Guinée-Bissau (1998) et enfin en Côte d'Ivoire (2002). Même si la scène politique avait été préalablement émaillée de guerres civiles, la férocité de ces conflits et leurs conséquences humanitaires dévastatrices ont littéralement submergé les fragiles appareils de sécurité et annihilé les capacités de réaction aux niveaux individuels et nationaux. A mesure que les effets de ces conflits armés internes ont débordé sur les Etats voisins, d'autres Etats de la région et de la communauté internationale ont entrepris de mettre activement leurs forces de sécurité à contribution pour contenir la situation. Dans ce contexte, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a entrepris de constituer une capacité et un portefeuille de sécurité au niveau régional afin de traiter les menaces désormais prévisibles pesant sur l'intégration régionale et le développement économique.

Les facteurs déclencheurs de ces conflits armés internes et de l'instabilité politique peuvent être associés à la fin de la Guerre froide. Les régimes qui s'étaient adonnés avant les années 1990 au népotisme militaire, économique et diplomatique sous la tutelle des superpuissances de la Guerre froide et des alliés politiques du bloc occidental ont été soudainement privés de ce mécénat. Avec l'ouverture de l'espace démocratique, ces régimes affaiblis ont ensuite été mis à mal par leurs propres populations civiles, avides d'en finir avec l'oppression étatique, la corruption des élites au pouvoir, les violations des droits humains et la privation économique. Les mouvements appelant à des gouvernements plus représentatifs ont suscité frictions

¹ Ce chapitre a été rédigé par le Dr. Kossi Agokla et M. Okey Uzoechina.

et dissensions entre divers groupes au sein d'un même Etat (ceux revendiquant le statu quo et ceux voulant y mettre fin) et entre ces groupes et l'Etat. Puisant sa force dans le malaise social, la contestation de l'autorité étatique a souvent pris des dimensions radicales et violentes, entraînant dans son sillage désobéissance civile, instabilité politique, guerres civiles et coups d'Etat dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest.

La vague de démocratisation qui a déferlé à partir des années 1990 a mis en évidence un colossal déficit démocratique dans la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest. Les personnels militaires et policiers avaient été endoctrinés pour garantir la sécurité du régime, parfois au prix de vies humaines et en violation des droits humains des citoyens. Dans certains Etats, les forces armées et les services de sécurité étaient indisciplinés, peu professionnels, mal rémunérés et, ironiquement, ont grandement contribué aux problèmes de sécurité dans les Etats. L'incapacité des autorités à assumer leur fonction première de sécurité et de protection des citoyens et de leurs biens a ouvert la voie à la prolifération et à l'expansion des acteurs non étatiques et informels de la sécurité, en érodant le monopole étatique de l'usage légitime de la force. Dans certains Etats, les mésaventures militaires dans la sphère de la gouvernance ont encore ébranlé la confiance parmi les forces de sécurité, les élites au pouvoir et les citoyens. Aujourd'hui, les activités des services de sécurité étatiques ingouvernables, d'un côté, et d'acteurs informels non réglementés de la sécurité, de l'autre, continuent de saper dans certaines parties d'Afrique de l'Ouest les efforts de paix, de sécurité et de développement.

Sources d'insécurité et nature évolutive de la sécurité

Dans toutes les sociétés du monde, la quête de sécurité se fonde généralement sur des sentiments d'insécurité. Aujourd'hui, en Afrique de l'Ouest, l'insécurité est ressentie à différents niveaux – aux niveaux individuel, national et régional – et elle procède d'une conjonction complexe de menaces/risques qui revêtent de moins en moins une nature militaire. Désormais, l'environnement sécuritaire dans la région est moins marqué par les conflits entre Etats (menaces internationales) que par les conflits internes aux Etats (menaces infranationales) et les insécurités dont les effets se font sentir au-delà des frontières nationales (menaces transnationales).

Depuis le début du siècle, il y a aussi beaucoup moins d'opposition armée entre forces gouvernementales et forces d'opposition, mais davantage de conflits internes et d'instabilité politique. Ces derniers types de conflits résultent souvent d'une insatisfaction générale vis-à-vis de processus de gouvernance inefficaces et procèdent d'une lutte pour le contrôle des ressources naturelles. Les exemples les plus parlants sont l'insoluble conflit en Casamance, l'interminable rébellion des Touaregs au nord du Mali, la guerre des clans au nord du Ghana, les coups d'Etat et les assassinats politiques en Guinée-Bissau, l'extraction et l'exportation illicites de diamants en Côte d'Ivoire, les troubles civils résultant des soupçons de fraude électorale au Togo, le conflit ethnique et religieux au nord du Nigeria et le face-à-face opposant des groupes militants (parfois même entre eux) et les forces de sécurité dans le delta du Niger au Nigeria.

Certains de ces conflits ont engendré des crises humanitaires graves, se traduisant par des pertes civiles, la destruction de biens et d'infrastructures, le démantèlement des réseaux d'entraide sociale, le déplacement de personnes dans leur propre pays ainsi que la pauvreté généralisée et des épidémies. Les autres sources d'insécurité qui à la fois attisent et sont nourries par les conflits armés et l'instabilité en Afrique de l'Ouest sont notamment la prolifération des armes légères et de petit calibre, le rôle croissant des acteurs non étatiques et informels de la sécurité, le trafic de drogues et de stupéfiants, le pillage des ressources naturelles, la piraterie maritime et l'expansion des réseaux criminels transfrontaliers. La perception et la nature évolutive de l'insécurité ont imposé un changement dans la manière de concevoir et de rechercher la sécurité en Afrique de l'Ouest. En fonction de ce changement, le nouveau paradigme de la sécurité régionale est moins centré sur les notions de sécurité et de défense d'Etat que sur les principes de sécurité humaine, intérieure et transfrontalière.

La dimension humanitaire des conflits armés internes a lentement pris corps, mais place le bien-être de l'individu au cœur des préoccupations sécuritaires. La sécurité humaine est désormais omniprésente dans les nouveaux paradigmes de la sécurité régionale et mondiale. Le Rapport mondial de 1994 sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), intitulé « Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine », dénombre sept dimensions de la sécurité :

- ✓ sécurité économique
- ✓ sécurité alimentaire
- ✓ sécurité sanitaire
- ✓ sécurité environnementale
- ✓ sécurité personnelle
- ✓ sécurité communautaire
- ✓ sécurité politique

Prises ensemble, ces dimensions reflètent les perceptions des menaces sécuritaires qui prédominent actuellement en Afrique de l'Ouest. Par ailleurs, la vulnérabilité de l'individu face aux catastrophes naturelles, qui menacent la sécurité alimentaire, l'environnement et la santé, a rendu nécessaire la mise sur pied de solides capacités pour la prévention des crises et la réduction des risques de catastrophe. L'autre grand tournant dans la gestion de la sécurité est la mise sur pied et la promotion d'une capacité d'anticipation et de prévention par la CEDEAO. Les coûts humains et financiers du règlement des conflits, des opérations de maintien de la paix et de l'imposition de la paix sont tels que la priorité est désormais accordée à la prévention des conflits, à l'alerte rapide, à l'intervention précoce et à la diplomatie préventive.

Pour résoudre les problèmes de sécurité et de stabilité intérieures, la démocratie et la bonne gouvernance sont mises en exergue et présentées comme les bases structurelles grâce auxquelles il sera possible de dissiper le malaise et d'instaurer les conditions propices à la paix, à la sécurité et au développement durable. Les récents conflits en Afrique de l'Ouest montrent que les poches d'insécurité au sein des Etats sont souvent liées aux dynamiques et intérêts régionaux. Ils indiquent également que les conflits internes ne font pas seulement peser une menace sur l'Etat concerné, mais aussi sur ses voisins. À cet égard, il est intéressant de noter que, alors que les précédents instruments régionaux défendaient la souveraineté nationale et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, le Traité révisé de la CEDEAO de 1993 évite judicieusement toute mention de souveraineté nationale dans ses principes fondamentaux (article 4) et met l'accent sur l'interdépendance et le bon voisinage.

La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité figure désormais en bonne place dans les cadres politiques régionaux, ce en tant que mesure visant à restaurer les relations civilo-militaires dans certains Etats. Étant donné les difficultés perpétuellement rencontrées par la CEDEAO depuis sa création et les enseignements qu'elle en a tirés, il n'est guère surprenant que la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité soit ainsi mise en avant. En toute logique, après tant d'années de conflits et de régimes militaires ou autoritaires, la priorité doit maintenant consister à rendre les acteurs de la sécurité davantage gouvernables en les soumettant au contrôle civil démocratique. Ce changement créerait l'espace et, avec un peu de chance, la volonté politique nécessaires pour conduire la réforme du secteur tout entier.

On entend par réforme du secteur de la sécurité (RSS) une stratégie programmatique visant le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des forces armées et des services de sécurité, en les réorientant vers le respect des droits humains et le droit humanitaire international. Elle offre une stratégie d'optimisation de l'utilisation des ressources sécuritaires disponibles. Dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest, la RSS telle qu'elle est présentement conçue et mise en œuvre est principalement un processus limité dans le temps, dirigé par les donateurs et essentiellement axé sur les pays en situation post-confliktuelle. La RSS est également limitée en ce sens qu'elle n'engage en rien les acteurs non étatiques de la sécurité, qui font pourtant peser une menace manifeste sur la sécurité intérieure des Etats d'Afrique de l'Ouest. Peut-être la CEDEAO manque-t-elle de capacités techniques et de vigueur financière pour imposer une RSS traditionnelle à ses Etats membres. Quoi qu'il en soit, l'attrait et la valeur ajoutée de l'approche de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) de la CEDEAO résident dans le renforcement des capacités locales en matière de surveillance et de contrôle démocratiques du secteur de la sécurité. Cette approche, qui convient à la fois aux Etats sortant d'un conflit et aux Etats pacifiques, n'exclut pas pour autant la professionnalisation des forces armées et des services de sécurité et le respect des principes démocratiques et des droits humains dans leurs opérations. En d'autres termes, la GSS prépare le terrain à la RSS et continue une fois la RSS arrivée à son terme.

La criminalité transfrontalière n'a cessé de gagner du terrain en Afrique de l'Ouest depuis les années 1990. Le conflit armé interne au Libéria et en Sierra Leone a engendré les activités mercenaires, les pillages, le trafic d'armes et le commerce illicite de ressources naturelles, en particulier le bois et les diamants, à l'échelle régionale. Au cours de cette période, les forces de sécurité étatiques, les groupes armés non étatiques et les troupes du Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG), agissant souvent de concert, ont été soupçonnées d'implication dans le trafic de diamants en Sierra Leone. Les activités criminelles transfrontalières se poursuivent aujourd'hui sans entraves, les frontières interétatiques étant poreuses et non surveillées. Pis encore, cette forme organisée d'activité criminelle ne cesse d'affiner ses tactiques, qui déjouent les capacités de détection et de répression de la criminalité des services de sécurité étatiques.

Les failles de la sécurité maritime dans le Golfe de Guinée et de la sécurité frontalière le long de la ligne Sahel-Sahara délimitant les frontières au nord de l'Afrique de l'Ouest n'ont fait qu'ouvrir davantage la voie aux activités de soutage de pétrole, à la piraterie, au banditisme, à la traite des personnes, au trafic de drogues et de stupéfiants et à la contrebande de cigarettes et de marchandises diverses. La proximité des frontières septentrionales avec le Maghreb expose davantage encore la région aux groupes terroristes d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, qui étendent leurs ramifications pour chercher refuge ou pour recruter de nouveaux adeptes dans des territoires non contrôlés. Il est devenu évident qu'un Etat ne peut à lui seul lutter efficacement contre la criminalité transfrontalière. La situation en matière de sécurité est telle qu'elle exige non seulement une coopération entre les différents Etats et entre les différents services de sécurité des Etats, mais également une harmonisation des procédures opérationnelles et des ressources financières colossales (voir le chapitre 8).

Encadré 3

Menaces sécuritaires dans certains Etats d'Afrique de l'Ouest

► Changement de gouvernement inconstitutionnel au Niger

La République du Niger s'est empêtrée dans les crises politiques suite à la tentative avortée de l'ex-Président Mamadou Tandja de prolonger son mandat au-delà de décembre 2009, date d'expiration de son second mandat. Tandja a dissous l'Assemblée nationale en mai 2009 et a organisé un référendum constitutionnel qui a renouvelé son mandat pour trois ans et l'a investi de larges pouvoirs présidentiels. Le 17 octobre 2009, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO a écarté le pays de toutes les activités de l'organisation au motif qu'il agissait en contravention de la lettre et de l'esprit des dispositions du Protocole additionnel au Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001. En décembre 2009, le régime de Tandja a lancé de fausses accusations contre les principaux chefs de l'opposition, les forçant à l'exil. Les pourparlers entamés entre le Président Tandja et l'opposition, pour lesquels la CEDEAO a fait fonction de médiateur, ont cessé en février 2010.

Le 18 février 2010, un groupe de soldats a ouvert le feu sur le palais présidentiel avec des véhicules blindés et capturé le Président Tandja et certains de ses ministres – pendant qu'il présidait le conseil des ministres hebdomadaire. La junte militaire, connue sous le nom de Conseil suprême pour la restauration de la démocratie et dirigée par le Colonel Salou Djibo, dans un élan patriotique visant à « sauver le Niger et sa population de la pauvreté, de la tromperie et de la corruption », a suspendu la constitution et dissous l'Assemblée nationale. Le 21 avril 2010, le Colonel Djibo a mis sur pied un comité chargé de rédiger un projet de constitution. Un calendrier a également été établi pour restaurer la démocratie dans le pays. Les événements politiques au Niger indiquent clairement qu'une mauvaise gouvernance de la part de la classe politique ne fait qu'ouvrir la porte à l'ingérence militaire dans les affaires gouvernementales. Le Niger demeure l'un des pays les plus pauvres du monde, ravagé par la famine et qui ne cesse de pousser des réfugiés économiques vers les Etats voisins.

► **Assassinats politiques et trafic de drogues en Guinée-Bissau**

La Guinée-Bissau est parmi les premiers au classement des narco-Etats. Le pays est devenu une plaque tournante pour le trafic de drogues dures et de stupéfiants en provenance d'Amérique Latine et à destination de l'Europe et des Etats-Unis. Quoique l'ingérence militaire dans la vie politique du pays remonte à 1975, tout laisse à penser que les réseaux de trafic de drogue y sont aujourd'hui si profondément enracinés qu'ils fournissent à l'élite politique et à l'armée des ressources pour manipuler le processus politique et alimenter l'instabilité. Le processus de reconstruction post-conflit de la Guinée-Bissau a été ébranlé par l'assassinat à la roquette du chef d'Etat-major des armées, le Général Batista Tagme Na Waie, et de six autres personnes par un groupe de soldats en mars 2009. Dans un supposé acte de vengeance, le président du pays, João Bernado « Nino » Vieira, a été tué par des officiers ralliés à la cause du chef des armées.

Plus tard, le processus de démocratisation du pays a de nouveau été mis à mal par l'assassinat du candidat à l'élection présidentielle, Baciro Dabo, et de l'ancien Ministre de la défense, Helder Proenca, en juin 2009. En avril 2010, le Premier ministre Carlos Gomes Junior a été capturé par des soldats, supposément sur les ordres du chef adjoint des armées, lesquels soldats ont également menacé de tuer des civils réclamant la libération du Premier ministre. Bien que le gouvernement ait ensuite minimisé l'incident, l'implication récurrente des militaires dans la vie politique associée au trafic de drogue et au marasme économique montrent que les processus de reconstruction post-conflit et de démocratisation sont encore à l'essai en Guinée-Bissau.

► **Groupes armés non étatiques au Nigeria**

Les groupes armés non étatiques ont proliféré au Nigeria avec l'ouverture de l'espace démocratique en 1999. Ces groupes comprennent des milices ethniques (Bakassi Boys, Mouvement pour la réalisation de l'Etat souverain du Biafra, Congrès du peuple oodoua), des groupes militants et dissidents du delta du Niger (Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger, Forces des volontaires du delta du Niger, Communautés fédérées Ijaw du delta du Niger), des groupes d'autodéfense (Niger Delta Vigilante, Onitsha Traders Association) et des sectes religieuses radicales dans certaines zones du nord du Nigeria (Boko Haram). Cette tendance négative a été imputée à la mauvaise gouvernance qui règne depuis des années et à l'inefficacité voire à l'absence des mécanismes de règlement des plaintes/mesures de réparation pour les plus démunis. Cela a eu pour conséquence des inégalités sociales-économiques généralisées, la pollution et le sous-développement, la pauvreté et le fort taux de chômage, ainsi que l'accès direct aux armes légères et de petits calibres fournies par les responsables politiques et les instigateurs de conflits communautaires.

Ces groupes se livrent à des activités très peu réglementées dans la mesure où la plupart sont hors-la-loi ou aux limites de la loi. Certains groupes militants du delta du Niger ont converti d'authentiques causes de doléances en mouvements motivés par la seule cupidité et n'hésitent pas à perpétrer toutes sortes de crimes – actes de violence, incendies volontaires, sabotage d'installations pétrolières, mazoutages, actes de piraterie et kidnappings contre rançons. Quoique ces groupes ne remettent pas en cause l'existence de l'Etat souverain, ils font peser une grave menace sur la sécurité intérieure, la stabilité politique et la sécurité maritime du golfe de Guinée. L'interception en 2009 de plusieurs cargaisons d'armes légères à l'aéroport international de Kano, au nord du Nigeria, et dans différents ports maritimes du delta du Niger indique que certains de ces groupes sont probablement liés aux réseaux mondiaux de commerce illicite d'armes. Bien que le gouvernement fédéral ait lancé, à grand renfort de publicité, un programme de désarmement et de réadaptation et offert l'amnistie aux militants repentis, il reste encore beaucoup à faire pour traiter les causes profondes de l'insécurité dans le delta du Niger et dans d'autres régions.

*Basé sur: BBC News, Military coup ousts Niger president Mamadou Tandja, 19 February 2010, @ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8523196.stm>; International Crisis Group (2010), CrisisWatch No. 79, 4; CrisisWatch No. 80, 5; UNODC (2009), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*, Vienna: UNODC, 15 & 72; Stephen Ellis (2009), "West Africa's International Drug Trade", *African Affairs* 108/431, 171-196; Kingsley Omonobi (2009), "JTF links seized plane with arms to militants", *Vanguard*, 21 June 2009.*

Approche régionale de la sécurité et réponses à l'insécurité

L'Afrique de l'Ouest n'est pas seulement confrontée à une, mais à plusieurs sources d'insécurité qui l'affectent à différents niveaux. Une solide stratégie de sécurité nécessiterait donc des engagements à plusieurs niveaux, exploitant diverses options politiques. Ces options devraient combler les lacunes sécuritaires tout en agissant préventivement pour éviter l'effondrement de la sécurité dans les situations les plus fragiles. Des progrès évidents ont d'ores et déjà été réalisés en ce sens. Bien que la CEDEAO n'ait été initialement investie d'aucune mission précise en matière de sécurité, une approche plus solide et proactive de la sécurité régionale semble se dessiner. Cette approche conçoit la sécurité comme complémentaire à la raison d'être initiale de la CEDEAO, à savoir l'intégration régionale et le développement. Cette nouvelle approche transparaît dans le repositionnement organisationnel et politique opéré depuis l'adoption du Traité révisé de la CEDEAO en 1993 – notamment les dispositions habilitantes de l'article 58 sur la sécurité régionale – et du Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (le Mécanisme) en 1999.

Depuis que la CEDEAO axe ses politiques sur la paix et la sécurité, les questions de sécurité ont absorbé une part grandissante du budget de la CEDEAO, par comparaison aux autres postes budgétaires. Il s'est également produit un changement de priorité en faveur du développement des capacités pour la prévention des conflits, de l'alerte rapide et de la diplomatie préventive. On note également un effort important pour établir des structures opérationnelles durables, comme la Force en attente de la CEDEAO (FAC) et l'Équipe d'intervention d'urgence de la CEDEAO au caractère multidimensionnel qui remplace la structure militaire ad hoc du Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG). Aujourd'hui, les programmes et activités de la CEDEAO prennent en compte des dimensions de la sécurité humaine et du développement humain, y compris l'agriculture et la sécurité alimentaire, la jeunesse et l'égalité des sexes, la santé et les affaires sociales, l'environnement, l'éducation, l'énergie et l'infrastructure.

Le Mécanisme a fait fonction de rampe de lancement pour un ensemble d'instruments normatifs, qui sont maintenant au cœur de la coopération régionale en Afrique de l'Ouest en matière de sécurité. Il instaure des liens solides entre le développement économique et l'intégration régionale, d'un côté, et la sécurité des peuples et des États, de l'autre. En décembre 2001, la CEDEAO a adopté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Mécanisme (Protocole additionnel). Ce Protocole additionnel établit des principes de convergence constitutionnelle communément applicables aux États membres de la CEDEAO, sur la base des principes de bonne gouvernance : respect de l'État de droit et des droits humains, séparation des pouvoirs, indépendance du pouvoir judiciaire et promotion d'une presse non partisane et responsable. De plus, la section IV (articles 19 à 23) du protocole additionnel prescrit le contrôle démocratique des forces armées : la police et les autres forces de sécurité sont soumises aux autorités

civiles régulièrement constituées et les personnels des forces armées sont des citoyens en uniforme et bénéficient de tous les droits reconnus aux citoyens par la constitution, sauf les réserves prévues par leur statut spécial.

Pour mettre fin au transfert illicite et à la fabrication des armes légères et de petit calibre (ALPC) – principaux vecteurs de conflit et d'instabilité politique – dans la région, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO (la Conférence) a adopté la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes en juin 2006. La Convention est entrée en vigueur en novembre 2009 et un Plan d'action quinquennal pour sa mise en œuvre a été adopté en mars 2010 par les ministres de la défense et la sécurité de la CEDEAO. Des structures régionales, comme le Programme régional de lutte contre la prolifération des armes légères (ECOSAP) au Mali, et le Groupe des armes légères à Abuja, promeuvent les politiques et contribuent au renforcement des capacités des Commissions nationales de contrôle des armes légères. Bien que la Convention et son plan de mise en œuvre aient créé un véritable élan politique, il reste encore beaucoup à faire pour prohiber le recyclage des ALPC d'une zone conflictuelle à l'autre et pour réduire les activités criminelles transfrontalières. Défendant une approche globale et concertée de la répression de la criminalité transfrontalière, la CEDEAO, avec l'aide de ses partenaires de développement, a également adopté un Plan d'action régional contre le trafic illicite de drogues, la criminalité organisée et la toxicomanie en Afrique de l'Ouest pour les années 2008-2011.

Dernière pierre ajoutée à l'édifice de sécurité régionale de la CEDEAO, le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC) a été adopté en janvier 2008 par le Conseil de médiation et de sécurité (CMS). Le CPCC a vocation à définir une « stratégie opérationnelle globale de prévention des conflits et de consolidation de la paix » (paragraphe 7[a] du CPCC). Les paragraphes 72 à 76 sur la gestion de la sécurité cherchent à combler le fossé qui sépare les politiques des opérations en promouvant la sécurité humaine, la responsabilité, la transparence et le professionnalisme des forces de sécurité. La CEDEAO prévoit ensuite l'élaboration d'un cadre logique pour les composantes du CPCC, conformément au paragraphe 74, et d'un plan d'action régional complémentaire de GSS tenant compte des spécificités des Etats membres. De même, le CPCC envisage notamment l'adoption d'un cadre réglementaire avec un régime de sanctions pour les forces armées non régulières, à savoir les milices, les groupes d'autodéfense et les forces de sécurité privées.

Pour rétablir les relations faussées entre civils et militaires en Afrique de l'Ouest et promouvoir le contrôle démocratique des forces armées, le Comité d'experts en paix et en sécurité de la CEDEAO, avec l'aide du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF), a adopté un projet de Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité d'Afrique de l'Ouest en novembre 2006. Le préambule de ce code de conduite stipule qu'il a vocation à faire fonction d'accord sur des « normes et principes communs définissant les relations entre le monde politique et les forces de sécurité ». Par la suite, les chefs

d'états-majors des armées, le Comité des chefs des services de sécurité et les ministres de la défense et la sécurité ont unanimement adopté le Code. Le Code est à présent consigné dans un projet d'acte additionnel qui devra être adopté par le Conseil des ministres et la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO. En sa qualité d'outil opérationnel, ce Code, une fois ratifié par la Conférence, devrait faciliter la prise en compte des normes démocratiques dans les opérations des forces armées et des forces de sécurité et faire évoluer les attitudes et la conduite des agents de sécurité.

Outre son travail de mise en place d'un cadre politique pour la sécurité régionale, la CEDEAO a condamné et sanctionné des actes menaçant la sécurité intérieure et remettant en cause la démocratie et la bonne gouvernance au sein de ses États membres. En octobre 2009, la Conférence a imposé un embargo sur les armes à la République de Guinée en signe de désapprobation de l'assassinat d'environ deux cents manifestants civils non armés et du viol de femmes par des membres des forces de sécurité étatiques. Des sanctions ont également été infligées à la République du Niger en octobre 2009 en réaction à la tentative de l'ancien Président Mamadou Tandja de prolonger son mandat. La CEDEAO a également dépêché des médiateurs et des ambassadeurs de la paix (Conseil des sages) dans les Etats secoués par des conflits internes et par l'instabilité.

Opportunités et enjeux dans le nouveau paradigme de la sécurité régionale

Les Etats ont pour responsabilité première de garantir la sécurité à l'intérieur de leurs frontières. Or, de nombreux Etats d'Afrique de l'Ouest ne souhaitent pas ou ne peuvent pas honorer cette responsabilité. Toutefois, ces lacunes offrent l'opportunité de définir et d'imposer collectivement des normes de sécurité communes aux Etats, tout en tenant compte du contexte sociopolitique et des besoins propres à chaque Etat. La CEDEAO, en sa qualité d'organe intergouvernemental jouissant d'une certaine souveraineté globale acquise sur la base de craintes et d'espoirs partagés, est stratégiquement positionnée pour combler les lacunes des Etats. A l'heure actuelle, la CEDEAO compte quinze Etats membres, géographiquement contigus mais aux contextes très variés. La diversité de ces Etats procède de leur histoire coloniale, de leur superficie, de leur structure politique, de leur solidité économique, de leur composition ethnique, de leur cohésion interne et de leurs liens externes. Ces Etats ont donc autant de besoins distincts. Le but ultime est donc d'appliquer la stratégie de sécurité régionale de manière flexible, personnalisée et respectueuse des besoins de chaque Etat. Il faudrait, pour ce faire, concevoir un processus précis de synchronisation entre les priorités régionales et la nécessaire appropriation locale des initiatives.

La sécurité régionale en Afrique de l'Ouest a un défi majeur à relever : le développement d'une capacité locale et le financement de la RSS/GSS. Pendant un certain temps, l'Afrique de l'Ouest a plus ou moins fait fonction de théâtre gratuit pour les acteurs extérieurs de la sécurité, comme les Nations Unies, les organisations

intergouvernementales occidentales et les pays donateurs. Grâce à l'importance stratégique de la sécurité, le sujet a attiré un important flux de fonds des donateurs. Sur le plan intérieur, la Commission de la CEDEAO a pour habitude de présenter à ses partenaires au développement un programme et budget annuel de sécurité, clés en main, et de solliciter leur aide aux conditions ainsi fixées. Or, l'engagement direct des donateurs dans les États membres peut rarement se prévaloir d'un tel effet de levier. La capacité et le financement sont essentiels à la durabilité. Tant que ce fossé ne sera pas comblé, les acteurs extérieurs continueront de dicter leur loi en matière de sécurité et d'en imposer la teneur et le rythme aux États d'Afrique de l'Ouest. Certains États en situation post-conflictuelle et certaines institutions de sécurité en Afrique de l'Ouest ne se sont toujours pas remis du tarissement soudain de la manne des donateurs causé par la récession économique mondiale en 2008. En outre, l'externalisation du soutien à la RSS unilatéralement pratiquée dans le passé par les États-Unis en faveur d'entreprises militaires et de sécurité privées –DynCorp au Libéria et Military Professional Resources Incorporated (MPRI) au Nigeria, pour n'en citer que deux– a souvent généré un important déficit en termes d'appropriation locale et de responsabilité. Un tel déficit ne peut être corrigé que par le développement d'une capacité locale et par la multiplication des options de financement pour la RSS.

Par ailleurs, l'écart béant qui sépare la définition des normes de sécurité des besoins pour leur mise en œuvre doit être comblé pour que la CEDEAO puisse satisfaire ses objectifs en termes de sécurité et de développement. L'architecture de la sécurité régionale en Afrique de l'Ouest est sans nul doute aussi impressionnante que prometteuse. Cela étant, la définition de normes risque aussi – en posant des jalons aussi cruciaux que la conception et l'adoption du CPCC – d'être perçue comme une fin en soi. Or, le passage des normes à la pratique courante comprend bien d'autres enjeux :

- ✓ **L'enjeu conceptuel.** La dimension de la sécurité humaine constitue un outil précieux pour attirer l'attention sur les aspects non militaires de la sécurité. En pratique, toutefois, la valeur du concept de sécurité humaine reste largement à démontrer par une stratégie de mise en œuvre cohérente et viable. La nature globale et diffuse de la sécurité humaine rend le concept difficile à analyser et encore plus difficile à traduire en une stratégie concrète.
- ✓ **L'enjeu opérationnel.** Pour rester cohérent, il faut concevoir un véhicule acceptable pour la transmission des politiques et leur diffusion parmi les forces de sécurité nationales et les acteurs non-étatiques de la sécurité. Ce véhicule ne doit pas seulement autoriser le partage et l'adoption des objectifs de sécurité régionale par tous les États membres, mais doit également s'adapter aux différents objectifs et programmes nationaux de sécurité.
- ✓ **L'enjeu de contrôle.** Il est primordial de vérifier que les États se conforment aux normes communes, d'évaluer leurs objectifs et d'examiner régulièrement l'architecture de la sécurité régionale afin de répondre aux éventuelles menaces contre la sécurité. Étant donné le mépris flagrant de certains États membres de

la CEDEAO envers les Principes de convergence constitutionnelle qu'ils ont pourtant ratifiés et la faiblesse du régime de sanctions institué par le chapitre II du Protocole additionnel, la question fondamentale est de savoir comment bâtir la volonté politique nécessaire pour redonner vie à la loi.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Recommander et adopter des mesures pour renforcer la coopération entre les différents services de sécurité étatiques en vue de lutter contre la criminalité intérieure.
- ▶ Renforcer le professionnalisme des forces de défense et de sécurité en ratifiant et en adaptant localement l'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité de la CEDEAO.
- ▶ Faire ratifier et adapter les instruments de sécurité régionale applicables par le pouvoir exécutif afin de conférer aux autorités et aux forces de sécurité étatiques des pouvoirs d'action légaux.
- ▶ Œuvrer à l'harmonisation des lois et procédures avec les Etats voisins afin de promouvoir la coopération en matière de sécurité, notamment par l'organisation de patrouilles conjointes aux frontières et par la répression de la criminalité transfrontalière.
- ▶ Recommander et promouvoir la diffusion et la sensibilisation au sein des Etats au Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO.
- ▶ Recommander des séminaires et des ateliers réservés aux parlementaires (en particulier les membres des commissions de défense et de sécurité) afin qu'ils prennent connaissance et débattent des menaces émergentes à la sécurité intérieure et régionale et, ce faisant, soient plus à même de concevoir des politiques pour répondre à ces menaces.
- ▶ Recommander et promouvoir des campagnes de sensibilisation régulières visant à promouvoir la confiance entre les populations civiles et les militaires, à la fois sous forme de programmes autonomes et dans le cadre d'un plan d'action pour la réforme du secteur de la sécurité.

Chapter 3

Le lien ressources-conflit¹

Il est coutume de dire que l'abondance des ressources naturelles constitue une manne providentielle, qui permet de sauver un pays de la pauvreté et d'entretenir son développement économique. Or, il apparaît bien souvent que les pays richement dotés en ressources naturelles non renouvelables, comme le pétrole et les pierres précieuses, ont, en moyenne, des taux de croissance économique inférieurs et subissent plus la menace d'une guerre ou d'un conflit social que les pays qui ne sont pas dotés de telles ressources. Les autres fléaux fréquemment associés à cette dépendance aux ressources sont l'autoritarisme ou la non-représentativité du gouvernement, la corruption omniprésente, la mauvaise gestion financière, la vulnérabilité aux turbulences économiques, une forte disparité des revenus, la privation relative et une pauvreté croissante. Ce phénomène a été baptisé « la malédiction des ressources » ou « le paradoxe de l'abondance ». En Afrique de l'Ouest, c'est l'abondance plus que la rareté des ressources qui est directement corrélée avec le conflit et l'insécurité.

De fait, ce n'est pas la simple présence ou l'abondance de ressources naturelles dans un pays qui conduit au conflit : ce sont les velléités de contrôle des ressources affichées par différents acteurs, avec leurs intérêts divergents, et souvent contradictoires, qui fomentent le conflit et l'insécurité. Les revenus dégagés d'activités minières illicites et du commerce illégal des ressources naturelles, comme les diamants en Sierra Leone, le bois au Libéria et le pétrole au Nigeria, ont offert aux groupes rebelles, aux milices et aux forces gouvernementales les moyens et la motivation de se battre, ce qui n'a fait qu'amorcer, alimenter et prolonger les conflits. La richesse en ressources crée les conditions propices au conflit et conduit à la stagnation, voire au repli économique. Pourtant, la promulgation

¹ Ce chapitre a été rédigé par M. Okey Uzoechina.

de politiques fermes en matière de gouvernance des ressources, axées sur la diversification économique et le renforcement des institutions étatiques aux fins d'une amélioration de la réglementation, de l'allocation et de la distribution des ressources pourraient aisément rendre à l'abondance des ressources son statut de manne providentielle. Les revenus issus des ressources naturelles, si tant est qu'ils sont bien gérés, peuvent favoriser le changement positif en facilitant les processus de réforme politique et économique.

Contextualisation du lien ressources-conflit

Afin d'élaborer des politiques spécifiquement axées sur la corrélation entre l'abondance en ressources et le conflit, il faut placer le phénomène dans le contexte, pour chaque pays, de la localisation et la distribution des ressources, de l'histoire politique, du type de régime, de la politique macroéconomique, des influences externes et de l'idéologie dominante. Abordons par exemple l'aspect géophysique. La probabilité qu'il y ait des velléités potentiellement conflictuelles autour du contrôle d'une ressource naturelle particulière dépend, entre autres, de la catégorie dont relève cette ressource :

- ✓ Les ressources qui sont géographiquement proches d'une capitale nationale, et donc faciles à contrôler et à exploiter pour le gouvernement, par opposition à celles qui sont éloignées et risquent davantage de tomber aux mains des forces rebelles.
- ✓ Les ressources de « source ponctuelle » qui, étant concentrées dans une petite zone, peuvent plus facilement être contrôlées par un seul groupe, par opposition aux ressources diffuses, qui sont éparpillées sur un territoire et donc plus difficiles à maîtriser pour un seul groupe.
- ✓ Les ressources qui, n'étant pas aisément extractibles, ont plus de chances de profiter au gouvernement ou de déboucher sur un conflit séparatiste, par opposition à celles qui peuvent être aisément exploitées (davantage exposées au pillage) ou bloquées et plus susceptibles d'être perçues comme sources de financement et d'extorsion pour des groupes armés non étatiques.

La conjugaison de ces facteurs et d'autres spécificités locales démontre qu'il n'y a pas de lien causal direct entre l'abondance des ressources naturelles et le conflit. L'Afrique du Sud, le Chili et la Malaisie sont autant d'exemples de pays ayant su exploiter leur dotation de ressources pour alimenter leur développement économique, en dépit de graves lacunes en termes de liberté politique. De même, des pays riches en ressources, comme le Botswana, le Gabon, la Norvège et le Qatar, ont traversé de longues périodes sans connaître aucun conflit.

Fragilisation de la démocratie et des institutions étatiques

L'expérience montre que les pays riches en ressources sont plus susceptibles d'innover dans une moindre mesure, sont moins disposés à la diversification économique et sont plus enclins à l'indiscipline financière et à la mauvaise gestion. Cette tendance est évidente au Nigeria, où les recettes issues des ressources pétrolières représentent 80 à 90 % des recettes annuelles. Le prix du pétrole a presque été multiplié par six entre décembre 1998 et mars 2005. Pourtant, le Nigeria s'en sortait nettement mieux en termes de développement économique et de stabilité politique lorsque son économie reposait principalement sur l'agriculture.

Les bénéfices colossaux (excédent bénéficiaire sur l'ensemble des coûts) qu'enregistre maintenant l'Etat depuis le choc pétrolier des années 1970 n'ont fait que nourrir la corruption et entraver le fonctionnement des institutions étatiques. Il faut savoir que le Nigeria, qui produit plus de 2,5 millions de barils de pétrole brut par jour en pleine capacité, demeure lourdement dépendant des importations de pétrole raffiné pour satisfaire ses besoins énergétiques locaux. Or, des institutions étatiques faibles ne font qu'encourager la prolifération de structures illégitimes et parallèles pour la réglementation, l'allocation et la distribution des ressources. Le régime des « seigneurs de guerre » et d'autres formes de pillage, ainsi que les conflits pour le contrôle des ressources, ont ainsi les coudées franches pour s'accaparer une bonne part du butin des ressources naturelles.

La prédation des ressources tend à convenir particulièrement aux autocraties, prenant le pas sur les ambitions de gouvernance (transparence et obligation de rendre des comptes) dans une démocratie. L'abondance des ressources naturelles exacerbe la compétition pour le contrôle étatique, qui est aussi liée à de hauts niveaux de violence politique et à l'exploitation des bénéfices tirés des ressources par des partis ou des régimes au pouvoir, qui maintiennent ainsi leur mainmise politique. Dans les démocraties nouvelles encore en transition, la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles accroît la probabilité d'instabilité et de conflit. Par exemple, l'exacerbation de la crise du delta du Niger a été liée au retour du Nigeria à la démocratie. Comme l'a effectivement démontré cette crise, des aspirants au pouvoir politique, considérant l'exercice gouvernemental comme une porte d'accès à la manne pétrolière, peuvent tout à fait faire dérailler le processus politique.

Encadré 4

Le rôle des diamants dans le conflit sierra-léonais

► Corruption et repli économique

L'arrivée au pouvoir du Président Siaka Stevens et du parti du Congrès populaire (*All People's Congress*) en 1968 a marqué le début d'un long déclin de l'industrie diamantaire et du pays tout entier. Après que Stevens a nommé nombre de ses acolytes à de hautes fonctions officielles, les revenus issus des diamants ont été employés pour récompenser ses partisans et l'industrie diamantaire est devenue une sorte d'entreprise paragonnementale, en proie à la corruption et à la contrebande. Les exportations officielles de diamants sont passées de 1,7 million de carats dans les années 1960 à 50 000 carats à peine en 1985. Tout laisse à penser que le régime extrêmement centralisé de Stevens, alimenté par la corruption et la soif de bénéfices associés aux diamants, a conduit à l'apparition d'une classe marginalisée et socialement exclue, qui a posé les prémisses de la guerre des années 1990.

► Le continuum du conflit

Certains observateurs estiment que la raison d'être de la guerre n'était peut-être pas de la gagner, mais plutôt de « se livrer à une criminalité lucrative sous le couvert de la guerre », alors que, pour d'autres, rien ne permet de démontrer que les diamants constituent la cause fondamentale du conflit. Quoi qu'il en soit, il existe un certain consensus au sujet du rôle crucial que les diamants ont joué en fomentant et prolongeant la guerre, puisque plusieurs parties au conflit ont indubitablement financé leurs efforts de guerre grâce aux activités minières.

► Liens extérieurs

Les aspects internationaux du lien entre les diamants et le conflit sierra-léonais sont intéressants et il semble être de plus en plus admis que les implications des activités diamantaires illicites du pays puissent ne pas être aussi localisées qu'on le croyait jusqu'à présent. Reno (1995) a ainsi affirmé que l'économie illicite de « l'Etat fantôme », et les réseaux locaux qui la soutiennent, sont inextricablement liés à des réseaux mondiaux. Les diamants sierra-léonais ont joué un rôle dans l'instabilité régionale du Libéria, de la Guinée et de la Côte d'Ivoire et ont aussi des implications dans des réseaux criminels internationaux. Il est évident, depuis le 11 septembre 2001, que le commerce illicite de diamants est un canal efficace pour le blanchiment d'argent international et constitue une source potentielle de revenus pour divers groupes « terroristes ».

Source: Roy Maconachie et Tony Binns (2007), "Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone," *Resource Policy* 32, 105.

La question de l'environnement

Les conséquences dévastatrices d'une exploitation non régulée des ressources naturelles font peser des tensions sur l'environnement, ce qui met à mal la stabilité. L'exploitation forestière, l'extraction de pierres précieuses, le brûlage de gaz, les déversements d'hydrocarbures et l'élimination sauvage de déchets portent atteinte à l'environnement, conduisant à la pollution atmosphérique, à l'érosion des sols, à des inondations, à l'extinction d'espèces animales et aquatiques, à la dégradation de terres arables, à des intoxications alimentaires, à la contamination de sources d'eau et à d'autres risques encore. Les individus et les familles dans les communautés touchées se trouvent ainsi privés de leurs moyens de subsistance.

De surcroît, les piètres réglementations en matière d'aménagement urbain et d'industrie minière, l'absence de mécanismes de gestion des risques de catastrophe et l'inefficacité des normes d'évaluation des impacts ne font souvent qu'aggraver les problèmes sociaux. La catastrophe écologique qui frappe les villes aurifères d'Obuasi, de Prestea et de Tarkwa au Ghana, les villages pétrolifères d'Otuegwe et d'Ibeno dans le vaste delta du Niger et la ville riche en diamants de Koidu, en Sierra Leone, rend quasiment inhabitables ces localités richement dotées.

Dans le delta du Niger, le vaste réseau de terminaux, d'oléoducs, de stations de pompage et de plateformes pétrolières déverse chaque année plus de pétrole dans la nature que ce ne fut le cas, entre avril et juin 2010, suite à l'explosion de la plateforme pétrolière Deepwater Horizon de British Petroleum dans le golfe du Mexique. Malheureusement, le gouvernement nigérian n'a pas la volonté politique nécessaire pour obliger les compagnies pétrolières multinationales à nettoyer rapidement les déversements d'hydrocarbures, ni même pour leur faire appliquer des mesures préventives. Le conflit commence à couvrir dès lors que des compagnies engagées dans des activités d'exploration et d'exploitation des ressources ou des instances gouvernementales responsables de telles dégradations ne font rien pour limiter les dégâts ou se refusent à dédommager suffisamment les communautés touchées. Tout indique qu'un sens aigu de la privation relative et un haut niveau de pauvreté dans un environnement d'opulence ne font que galvaniser la résistance populaire et le militantisme contre le gouvernement fédéral et les compagnies pétrolières.

Intérêts régionaux et mondiaux et le lien ressources-conflit

Les intérêts régionaux ont tendance à compliquer le lien entre ressources naturelles et conflit, comme le démontrent les économies de guerre complémentaires en Sierra Leone, au Libéria, en Guinée, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire. Cette dynamique s'aggrave lorsque la dotation en ressources d'un pays constitue pour ses voisins un « pot de miel ». L'invasion de la Sierra Leone par le Front révolutionnaire uni (RUF) au cours du premier semestre 1991 n'aurait jamais pu se faire sans le soutien du grand architecte de la guerre libérienne Charles Taylor.

Inversement, les ressources naturelles peuvent prolonger le conflit même lorsque le pays en guerre ne possède pas ces ressources. C'est ce qui se produit lorsqu'un pays étranger intervenant dans un conflit utilise les revenus de ses propres ressources pour financer son implication dans le pays en guerre. Les membres des groupes qui tirent profit de cette implication, notamment la hiérarchie militaire, sont donc incités à prolonger la guerre ou, du moins, à s'abstenir d'y mettre rapidement un terme.

Tandis que les tensions et la volatilité s'exacerbent au Moyen-Orient, perturbant le commerce pétrolier mondial, le Golfe de Guinée semble acquérir une importance stratégique croissante pour les Etats-Unis, l'Europe et certaines autres économies émergentes, telles la Chine et l'Inde. Cette situation menace la sécurité en Afrique de l'Ouest, car des intérêts divers se bousculent pour avoir la mainmise sur les ressources naturelles et leurs revenus, même si d'importants gisements de pétrole ont été confirmés au Ghana et dans d'autres zones d'Afrique de l'Ouest.

En outre, l'expansion des réseaux commerciaux alimentant et étayant l'économie du conflit permet inévitablement d'accueillir des acteurs étatiques et des acteurs non étatiques via des circuits mondiaux et régionaux. L'effondrement des frontières étatiques et l'assouplissement relatif des transports, des communications et des flux de capitaux ont élargi l'accès aux marchés des ressources mondiales, aux filières de blanchiment d'argent et aux mécanismes sophistiqués de guerre et de criminalité. Partant, la participation aux économies de guerre est devenue plus intéressante et lucrative et a prolongé les conflits vu que les débouchés économiques sont accrus.

Encadré 5

Dimensions du lien ressources-conflit

► Corruption and opportunism

En Sierra Leone, la mauvaise gestion et la mainmise de quelques individus sur l'industrie diamantaire ont eu pour effet de créer une classe marginalisée socialement exclue. De nombreux membres de cette classe marginalisée ayant rejoint le principal groupe rebelle, le RUF, étaient de simples mineurs de diamants et autres jeunes ruraux marginalisés de l'Est du pays. Au Nigeria, du fait des avantages économiques démesurés qu'assure le soutage de pétrole, quelques marchands de pétrole, souvent en collusion avec des dignitaires du gouvernement et des responsables politiques, semblent avoir tiré profit de l'instabilité causée par les situations conflictuelles pour pérenniser un environnement propice à leur commerce. De même, la corruption imposée par l'élite politique et les instances gouvernementales fomentent indirectement le conflit en appauvrissant les masses. Ces groupes n'hésitent pas à kidnapper des travailleurs du pétrole et à s'emparer des installations pétrolières pour bénéficier des différentes formes de stratégies d'établissement, d'insertion et de pacification.

► **Cupidité ou récrimination**

Certains conflits liés aux ressources proviennent des récriminations induites par une privation relative, alors que d'autres sont uniquement le fruit de la cupidité. Cet aspect est illustré dans la lutte pour la mainmise sur les ressources pétrolières que se livrent des factions armées rivales ou des groupes dissidents opposés. La perspective d'avantages financiers peut bien plus séduire quelques nouvelles recrues armées que n'importe quelle conviction idéologique ou cause politique. La cohérence interne s'en trouve quelque peu malmenée, conduisant à la fragmentation et à la scission. Pour tenter de conférer une certaine légitimité à ces activités, ces faits sont souvent masqués par un discours revendicatif, entretenant ainsi un conflit fondé sur d'authentiques griefs. En 2006, le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND) s'est scindé en deux groupes rivaux. Après des élections en avril 2007, des litiges ont éclaté concernant l'octroi par certaines instances politiques de permissions de soutage aux groupes rivaux. Il semble que 400 à 500 personnes aient été tuées dans les affrontements qui s'ensuivirent, onze jours durant, entre militants, civils et soldats.

► **Pétrole contre armes**

L'ampleur des moyens de financement dont disposent les combattants peut largement prolonger le conflit armé, mais aussi en forger le caractère évolutif et en accentuer l'intensité. Un meilleur accès aux ressources pétrolières permet d'accélérer les taux de recrutement parmi les forces gouvernementales et rebelles et de financer l'acquisition d'armes sophistiquées afin de poursuivre la guerre. La disponibilité des armes ne fait ensuite qu'exacerber le conflit et fomenter la violence criminelle. Le MEND qui était à l'origine un petit gang piètrement organisé, armé de quelques bâtons et machettes, a évolué jusqu'à devenir une véritable machine militaire parfaitement disciplinée, équipée de hors-bords, de mitrailleuses et de grenades propulsées par fusée, un arsenal qu'il utilise pour lancer des attaques précises sur des cibles pétrolières. Au Soudan, le gouvernement a réceptionné vingt tanks russes T-55 le jour même où une première cargaison de 600 000 barils de pétrole brut quittait Port-Soudan, en septembre 1999.

► **Complicité des multinationales**

Pour assurer la sécurité locale de leurs personnels et installations, les multinationales nouent ou encouragent souvent des relations directes avec différents groupes implantés dans leur région d'exploitation. Ce sont des sentiments de « favoritisme pétrolier » et de promesses non tenues qui ont favorisé les dissensions et les heurts entre les groupes ethniques *ijaw*, *itsekiri* et *urhobos* au Nigeria en 2003. La lutte que se sont livrée ces groupes pour le soutage illégal a entraîné la mort ou le déplacement de plusieurs milliers de personnes. De même, les multinationales ont souvent

été accusées d'adopter des politiques qui ne faisaient que susciter tensions et violences dans les communautés qui les accueillait. Le recours à des sociétés de sécurité privées par des entreprises multinationales est également source de tensions, des tensions qui peuvent motiver des réactions hostiles de la part des populations locales, tel que ce fut le cas avec la société Chevron dans la région du delta du Niger.

Basé sur: Roy Maconachie et Tony Binns (2007), "Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone," *Resource Policy* 32, 105; Augustine Ikelegbe (2005), "The Economy of Conflict in the Oil Rich Niger Delta Region of Nigeria", *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 14, No. 2, 216; Karen Ballentine (2003), "Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict", in *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance* (London: Lynne Rienner), 259-280; Sudan Vision (2007), *Misery Stalks a Niger Delta City*, 26 August 2007, @ <http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=print&sid=24809>; BBC News (2007), *The Shadowy Militants in Nigeria's Delta*, 30 November 2007 @ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/6644097.stm>; Abiodun Alao (2007), *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment* (New York: University of Rochester Press), 182; International Crisis Group (2006) "The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest", *Africa Report*, No. 115, 14-15.

Le paradigme de la gouvernance des ressources

Il est de plus en plus reconnu qu'il n'existe pas de caractère intrinsèque aux ressources naturelles qui prédispose au conflit les pays dotés de nombreuses ressources. Au contraire, c'est plutôt l'absence de structure de gouvernance efficace en matière de ressources humaines qui est source de conflit. Le secteur des ressources naturelles fonctionne comme un secteur enclavé, qui offre peu de débouchés bénéficiant à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. Étant donné que l'exploitation, l'allocation et la distribution des ressources ont souvent tendance à ignorer, voire à écarter certains segments ou certaines communautés, il n'est pas rare que les conflits armés finissent par envahir le paysage politique en Angola, en Sierra Leone, au Libéria, au Soudan, en République Démocratique du Congo, au Nigeria et dans d'autres pays riches en ressources. Dans la mesure où la bonne gouvernance est indispensable à une gestion efficace des ressources naturelles, il faut dès lors déterminer comment exploiter au mieux les mécanismes de bonne gouvernance pour éliminer la malédiction des ressources et pour tirer pleinement profit de cette manne. Les États en proie à des frictions dues à la mauvaise gestion des ressources adoptent généralement des mesures provisoires pour remédier à la situation.

En Sierra Leone, incapable de conforter ses maigres victoires militaires et confronté à un vaste chaos en 1999, le gouvernement a stratégiquement entrepris de s'entendre avec les groupes rebelles. Aux termes de l'Accord de paix de Lomé, le chef rebelle du RUF, Foday Sankoh, a été nommé au double poste de président et vice-président de la Commission pour la gestion des ressources stratégiques. Pendant l'année qu'a duré le gouvernement de coalition, cette stratégie s'est révélée être un échec. Alors que toute activité minière était interdite, Sankoh a autorisé la poursuite des extractions dans les zones sous contrôle du RUF. Le fait de laisser les belligérants accéder aux zones riches en ressources, aux revenus, aux entreprises et aux instances gouvernementales pour les inciter à faire la paix à court terme paraît récompenser la violence, voire l'encourager chez ceux qui se sentent lésés.

Au Nigeria, les mesures de réparation ont pris la forme, entre autres, de négociations avec les militants et de versements à leur profit de rançons pour libérer les travailleurs kidnappés du secteur pétrolier, de répression militaire contre les groupes militants, ce qui a souvent conduit à l'imposition de couvre-feux, d'offre d'amnistie aux ex-militants, de versement de dédommagements aux communautés et victimes des pollutions aux hydrocarbures, de règlement politique du principe de dérivation dans la formule d'affectation des revenus de la Fédération et d'inclusion de quelques autochtones des communautés pétrolières dans le gouvernement afin d'apaiser la région tout entière. Ces mesures servent certes leurs intérêts, mais n'en éliminent pas pour autant le danger d'une rechute, voire d'une exacerbation du conflit. Des initiatives plus ambitieuses concernant la gouvernance des ressources ont été observées, notamment avec la promulgation en 1992 de la Loi relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, la création en 2000 de la Commission de développement du delta du Niger et le lancement en 2004 de l'Initiative pour la transparence des industries extractives.

Le Ghana n'a pas encore pleinement exploré ni considérablement exploité ses riches ressources minérales, mais a su éviter tout conflit à ce sujet depuis son indépendance en 1957. L'incapacité du pays à améliorer le niveau de vie de ses citoyens malgré l'abondance d'or, de bauxite, de diamants et d'autres ressources naturelles ne laisse guère de doutes : la découverte de pétrole ne pourrait certainement pas améliorer la vie des citoyens. Le Fonds monétaire international a estimé que le Ghana peut tirer 20 milliards de dollars américains de ses ressources pétrolières et gazières entre 2012 et 2030. Dès lors, la décision prise par le gouvernement ghanéen de lancer des marchés publics dans le secteur du pétrole constitue un grand pas en avant. Voilà qui suscite en tout cas un certain optimisme : les ressources pétrolières du Ghana pourraient servir à tous si elles étaient gérées correctement.

Gouvernance des ressources naturelles au niveau régional

Au niveau régional, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'inquiète aussi de voir les ressources naturelles catalyser les conflits et l'instabilité. L'article 3(i) du Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999 s'intéresse à la gestion équitable des ressources partagées par des Etats voisins, qui pourraient être cause de conflits interétatiques. L'article 31 du Traité révisé de la CEDEAO, adopté en 1993, va encore plus loin en enjoignant à ses Etats membres d'harmoniser et de coordonner leurs politiques et programmes dans le secteur des ressources naturelles.

Au-delà de la promotion de l'harmonisation et de la coopération entre Etats membres, le paragraphe 64 du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO de 2008 (CPCC) vise à s'assurer que la gestion des ressources, notamment l'identification (exploration), la passation des marchés, l'exploitation, le décaissement et l'utilisation des bénéfices issus de ces ressources sont transparents, équitables et soucieux de l'environnement. Il s'agit d'assurer un développement équilibré et durable, la cohésion sociale et la stabilité. En outre, le CPCC prévoit la mise en place de mécanismes transparents, tels que des panels d'arbitrage, pour la résolution pacifique des tensions et des dissensions entre les revendications locales, les intérêts nationaux et les préoccupations régionales. Les besoins en capacités de la composante Gouvernance des ressources naturelles du CPCC doivent inclure des formations sur les fonctions de contrôle et les processus budgétaires à l'intention des parlements nationaux et régionaux.

Avec l'aide de consultants d'origine ouest-africaine, la Commission des affaires politiques, paix et sécurité de la CEDEAO a élaboré et est en passe d'adopter un Cadre logique et un Plan d'action quinquennal pour la mise en œuvre des activités énumérées au paragraphe 65 du CPCC. Cependant, toute la difficulté consiste à imposer les obligations du CPCC aux Etats membres dont les départements ou ministères en charge des ressources naturelles n'ont pas pris part à l'élaboration du Plan.

Pour que les efforts déployés au niveau régional portent leurs fruits, les institutions de gouvernance, officielles et non officielles, au niveau national doivent être renforcées. Tout en favorisant une approche participative incitant toutes les parties du secteur des ressources à trouver des solutions, des enseignements peuvent être tirés des politiques et mécanismes qui ont pu fonctionner dans des contextes similaires. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) – coalition de gouvernements, d'entreprises, d'investisseurs, de groupes de la société civile et d'organisations internationales – a adopté des normes et directives qui contribuent à un surcroît de transparence et de responsabilité au sein de l'industrie minière. Le Nigeria, par exemple, a désormais une structure nationalisée fondée sur le modèle de l'EITI. De même, le Régime de certification du Processus de Kimberley pour les diamants de la guerre – initiative rassemblant des gouvernements, des entreprises

et des groupes de la société civile – applique des restrictions et des processus dans le but de priver les mouvements rebelles d'une source de financement. Même avec des politiques et des mécanismes efficaces de gestion des ressources, il faut aux organismes parapublics et autres structures réglementaires une volonté politique clairement affichée pour concrétiser les avantages de ces politiques.

De meilleurs résultats seraient possibles avec une approche davantage coordonnée et exhaustive, reprenant de facto tout le contenu de la gouvernance des ressources naturelles tout en en harmonisant les dimensions nationale, régionale et mondiale. Cela supposerait, avant tout, d'harmoniser les dispositions constitutionnelles, les législations nationales et les instruments internationaux qui régissent la propriété, l'exploration, l'allocation et la distribution des ressources naturelles.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Promouvoir une politique de diversification économique et l'ouverture de débouchés pour la production et l'emploi dans l'agriculture et dans l'industrie. Cela pourrait amortir les effets sur le produit intérieur brut des Etats dépendants des ressources.
- ▶ Préciser et renforcer les droits économiques des communautés productrices de pétrole, des mineurs locaux et des producteurs artisanaux relativement aux investisseurs externes et à l'Etat afin de résoudre les revendications locales.
- ▶ Adopter un régime juste et équitable (formule de partage des recettes) pour la distribution des revenus des ressources naturelles dégagés par l'Etat afin d'accélérer le développement égalitaire et de mettre un terme à la gabegie, aux inégalités et à la dégradation environnementale dans les communautés exploitant des ressources naturelles.
- ▶ Recommander l'affectation d'une partie des recettes issues des ressources naturelles dans un fonds spécial réservé à la population. Ce fonds servirait de rempart contre les fluctuations des cours des ressources afin de stabiliser l'économie.
- ▶ Recommander et promulguer une stricte régulation du commerce international des ressources afin de prévenir les exportations illégales et le financement militaire dans les économies des pays en conflit. À cet égard, le régime de certification du Processus de Kimberley pour les diamants de la guerre marque un pas dans la bonne direction.

- ▶ Prôner un « code de conduite » pour les sociétés multinationales établies dans des pays en guerre ou négociant avec des pays en guerre, notamment au sujet des sociétés de sécurité privées et des marchés qu'elles contractent, qui prévoient le financement des conflits en échange de concessions.
- ▶ Institutionnaliser des mécanismes amiables et non judiciaires pour la prévention, la gestion, l'arbitrage et le règlement des litiges afin de gérer les conflits entre et au niveau des acteurs du secteur des ressources naturelles.

Chapitre 4

Les rôles et responsabilités du parlement et des autres institutions étatiques¹

Une responsabilité partagée

Bien que le parlement et le gouvernement aient des rôles différents en matière de sécurité, leur responsabilité commune est de maintenir un secteur de sécurité efficace. Une troisième branche, le judiciaire, et d'autres institutions ne relevant pas de la constitution telles que les organisations de la société civile et les media, partagent également cette responsabilité. Cette idée de responsabilité partagée s'applique aussi aux relations entre les dirigeants politiques et les chefs militaires. Les uns ne doivent pas être considérés comme les adversaires des autres, poursuivant des objectifs opposés. Au contraire, ils ont besoin les uns des autres pour mettre en place un secteur de la sécurité efficace, global, axé sur le peuple et dirigé de façon démocratique.

Le contrôle démocratique doit également impliquer un dialogue et des consultations entre les différentes branches du gouvernement, les responsables politiques et la haute hiérarchie militaire. Cette interface doit être fondée sur la confiance, sur des lignes de communication constamment ouvertes et sur la tolérance. De tels échanges réguliers présentent l'avantage supplémentaire d'éviter que les dirigeants politiques et militaires ne se coupent du reste du pays. Ils consolident donc la stabilité.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Boubacar N'Diaye.

Un secteur de la sécurité qui fonctionne bien repose aussi sur la façon dont chaque partie joue le rôle que lui fixent la constitution et la législation en la matière, ainsi que sur le respect qu'il porte au rôle des autres institutions et partenaires, en considérant ce rôle comme aussi important que le sien.

Partage des rôles

Les trois pouvoirs, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire, jouent un rôle majeur dans la politique de sécurité nationale et dans la pratique. L'encadré 6 précise les fonctions de chacun des trois acteurs principaux de l'exécutif: le chef de l'Etat, le gouvernement et l'Etat-major général – en plus des rôles spécifiques du parlement et du judiciaire. Ce tableau vise à donner un aperçu des fonctions possibles, car les systèmes politiques varient parfois d'un pays à l'autre.

Outre le parlement, le judiciaire et l'exécutif, la société civile a un rôle important, quoiqu'informel, dans la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et son contrôle. La société civile contribue à la formulation et à l'application de la politique en matière de sécurité, alors que les médias informent les citoyens des intentions et des actes de tous les responsables publics, des défis existants et des cas d'écart de conduite (voir chapitre 26). En outre, les citoyens ont un intérêt et une responsabilité civique de rester engagés et informés des questions liées à la sécurité, et de faire entendre leur voix.

Enfin, les deux acteurs institutionnels qui jouent aussi un rôle important dans la mesure où ils contrôlent l'application de la politique nationale de sécurité ainsi que le budget y afférent, sont le médiateur et le vérificateur général (voir chapitre 25).

Encadré 6					
Fonctions possibles des trois branches principales de l'Etat dans le secteur de la sécurité					
	Parlement	Judiciaire	Exécutif		
			Chef de l'Etat	Cabinet	Chef d'Etat-major
Commandement en chef	Dans certains pays, le parlement débat du commandant en chef /ou le désigne	Le conseil constitutionnel évalue la constitutionnalité du président ou du gouverne ment en tant que commandant en chef	Dans certains pays, le chef de l'Etat n'a qu'une fonction honorifique, dans d'autres, il a un pouvoir réel: i.e. commandant en chef en cas de guerre	Le gouvernement est commandant suprême en temps de guerre	Dans certains pays, le poste de commandant militaire suprême n'existe qu'en temps de guerre; dans d'autres, il est permanent

Politique de sécurité	Débat et fait des propositions sur les concepts et la politique de sécurité et fait appliquer les lois	–	Donne l'élan initial et signe les lois relatives à la politique de sécurité	Débat, propose une orientation générale et met en œuvre la politique de sécurité	Conseille le gouvernement et planifie. Aide à mettre en œuvre la politique de sécurité
Budget	Débat du budget et l'approuve	–	–	Propose le budget	Avisé le gouvernement des besoins de sécurité
Lois sur la défense	Débat des lois et les adopte	Le conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois	Signe la promulgation des lois	Propose les lois et adopte les règlements	Conseille le gouvernement; met en œuvre les lois et s'y conforme
Personnel	Dans certains pays le parlement a le pouvoir d'approuver/ de rejeter les hautes nominations	Juge de la légalité de leur comportement	Nomme les principales autorités; approuve les plans de gestion du personnel	Désigne les principales autorités pour une nomination	Conseille sur les plans de gestion des personnels, les applique et nomme les chefs subalternes
Acquisition	Examine et/ ou approuve les grands projets d'acquisition d'armement	Juge de la violation des lois en matière de fraude et de corruption	Dans certains pays, approuve les décisions d'acquisition	Propose l'acquisition d'armements	Lance et met en œuvre les acquisitions d'armements
Envoi de troupes à l'étranger/ accueil de troupes étrangères	Approbaton, <i>a priori</i> , approbaton <i>a posteriori</i> ou pas d'approbaton du tout	Juge de la légalité des comportements	Dans la plupart des cas approuve tout déploiement de troupes	Négocie les participations internationales, décide des règles d'engagement	Assure le Commandement opérationnel et conseille les décideurs
Traités internationaux adhésion aux alliances	Approbaton et ratification	–	Conclut les traités internationaux et les signe	Responsable pour la mise en œuvre les, négociations internationales	Conseille le gouvernement

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Responsabilité politique

Les forces de sécurité doivent être responsables devant chacune des principales branches de l'Etat.

- ✓ **L'exécutif** exerce un contrôle direct à partir des niveaux de gouvernement central, régional et local, et détermine le budget, les orientations générales et les priorités pour l'activité des forces de sécurité. Il assume le contrôle des forces armées et de sécurité dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes. A travers ce contrôle, l'exécutif s'assure, entre autres, que les membres des forces armées et de sécurité se plient aux exigences des constitutions et des lois dans l'exercice de leurs fonctions.
- ✓ **Le législatif** exerce des pouvoirs législatifs et un contrôle parlementaire en adoptant des lois définissant et réglementant les forces de sécurité et leurs pouvoirs mais aussi en adoptant les affectations budgétaires y afférentes. Ce contrôle implique aussi dans certains cas, l'institution d'un médiateur ou d'une commission parlementaire ad hoc habilités à lancer des enquêtes en cas de plaintes émanant du public. La législature a également le droit et le devoir constitutionnels de convoquer les membres de l'exécutif devant ses commissions et de leur poser des questions. Il peut s'agir de fonctionnaires de haut rang dont le témoignage peut être nécessaire pour que le parlement puisse procéder au contrôle.
- ✓ **Le judiciaire** contrôle le secteur de la sécurité et poursuit ceux de ses membres qui auraient commis des infractions en lançant des procédures civiles ou pénales lorsqu'il y a lieu. Dans certains Etats il s'assure aussi que les lois adoptées par le parlement sont conformes à la constitution. Si nécessaire, il surveille également les activités de la branche exécutive pour s'assurer qu'elles sont conformes à la constitution et aux lois du pays. Le rôle du judiciaire est crucial pour ce qui est de s'assurer que les droits individuels des citoyens sont, comme le stipule la constitution, défendus par tous. On peut par conséquent affirmer qu'un pouvoir judiciaire efficace et fonctionnant bien est essentiel pour le bon fonctionnement du secteur de la sécurité.

Encadré 7

Mandat constitutionnel de l'Assemblée nationale du Nigeria concernant le secteur de la sécurité et le président

Section 5 – Pouvoirs exécutifs

4.

- a. Le Président ne peut déclarer un état de guerre entre la Fédération et un autre pays qu'avec la sanction d'une résolution commune des deux chambres de l'Assemblée nationale réunies session conjointe; et
- b. Sauf approbation préalable du Sénat, il ne peut autoriser aucun membre des forces armées de la Fédération à se déployer en mission de combat hors du Nigeria.

Section 11 – Ordre et sécurité publics

1. L'Assemblée nationale peut légiférer pour la Fédération ou pour une partie de celle-ci sur le maintien et la garantie de la sécurité et de l'ordre publics et pour assurer, maintenir et garantir tous les approvisionnements et services que l'Assemblée nationale jugerait essentiels.

Section 217 – Les Forces armées de la Fédération

2. Il appartient à la Fédération, sur une loi adoptée à cet effet par l'Assemblée nationale, d'équiper et d'entretenir les forces armées, tel que jugé adéquat et efficace, pour:
 - c. mettre un terme à une insurrection et agir au profit des autorités civiles pour restaurer l'ordre lorsqu'elles sont sollicités à cet effet par le Président, mais dans les limites des conditions prescrites par une loi de l'Assemblée nationale.

Section 218 – Commandement et utilisation opérationnelle

4. L'Assemblée nationale a le pouvoir de légiférer sur la réglementation:
 - a. des pouvoirs que peut exercer le Président en tant que Commandant en chef des forces armées de la Fédération; et
 - b. de la nomination, la promotion et le contrôle disciplinaire des membres des forces armées de la Fédération.

Section 305 – Procédure de proclamation d'un état d'urgence

6. Une proclamation faite par le Président en vertu de la présente section cesse d'avoir effet:
 - b. si elle affecte la Fédération ou une partie de celle-ci, dans les deux jours suivants, si l'Assemblée nationale est en session, ou dans les dix jours suivants, si l'Assemblée nationale n'est pas en session ; après sa publication, il n'y a pas de résolution soutenue par la majorité des deux-tiers de l'ensemble des membres des deux chambres de l'Assemblée nationale qui approuve cette proclamation.

Source: Constitution de la République fédérale du Nigeria (1999).

Les organisations de la société civile (OSC), y compris les media et des citoyens ordinaires, même sans rôle constitutionnel et statutaire reconnu, ont la responsabilité et le devoir de demeurer préoccupés, engagés et vigilants. A cet effet, les OSC peuvent contribuer au bon fonctionnement d'un secteur de la sécurité, attentif aux besoins et à aux droits de tous.

Comme indiqué ci-dessus, le rôle des trois branches constitutionnelles d'un Etat peut varier d'un pays à l'autre. Toutefois, il est essentiel qu'un système de partage des pouvoirs soit en permanence en place, permettant de freiner les dérives

politiques du secteur de la sécurité. Etant donné que dans nombre de pays, le gouvernement tend à jouer un rôle dominant dans les questions de sécurité, il est essentiel que le parlement soit investi de pouvoirs et de moyens efficaces de contrôle. Une règle qui vaut d'autant plus que de nouveaux défis en matière de sécurité (voir chapitre 2) peuvent inciter les institutions à redéfinir et à actualiser leurs rôles.

Encadré 8

Diplomatie parlementaire et médiation

Parmi les évolutions les plus marquantes des vingt dernières années en relations internationales, figure la diplomatie parlementaire. Cependant, la présence des parlements dans la politique internationale n'est pas nouvelle. L'Union interparlementaire (UIP), créée en 1889 par des parlementaires anglais et français, est de loin l'organisation à caractère international la plus ancienne au monde. Jusqu'au dernier quart du XXe siècle, cette présence apparaissait uniquement marginale. Cependant, le rôle d'un parlement aujourd'hui ne se limite plus aux fonctions classiques de vote des lois, de consentement de l'impôt et de contrôle de l'action gouvernementale. Dans ce domaine, c'est peut être en Afrique qu'on relève l'évolution la plus marquante.

► Nature de la diplomatie parlementaire

La conduite de la diplomatie parlementaire est en général flexible, ad hoc et inclusive. Il n'existe généralement pas de commissions chargées de la conduite de la diplomatie parlementaire dans la mesure où celle-ci constitue essentiellement une fonction de l'exécutif, la politique étrangère des Etats étant définie par le chef d'Etat et exécutée principalement par le ministère des Affaires étrangères. Cependant, les équipes de médiation parlementaire doivent leur crédibilité au fait qu'elles comprennent toujours à la fois des députés de la majorité et de l'opposition. En intervenant dans les «affaires intérieures» d'autres Etats, les parlements modifient considérablement le champ d'action des relations extérieures d'un Etat. Plutôt que d'interférer ou de concurrencer la diplomatie étatique, l'action parlementaire la complète et la soutient. L'action extérieure de l'Etat y gagne beaucoup car l'action parlementaire atteint des acteurs internationaux qu'il aurait été difficile d'atteindre autrement. L'action parlementaire inclut à la fois les relations bilatérales entre les présidents des parlements nationaux et les relations multilatérales (internationales) avec des assemblées, des organes non législatifs ainsi que des groupes et acteurs non-étatiques. Une dimension spécifique de la diplomatie parlementaire a trait à la médiation et l'intervention dans la gestion de crises.

► Gestion de crises

La tension entre l'Angola et le Burkina Faso s'apaisa considérablement au début des années 2000 suite à des visites officielles des présidents

des deux assemblées à Ouagadougou et à Luanda. Lorsque la crise touareg au Mali devint particulièrement grave à la fin des années 1980, le Parlement malien joua un rôle d'apaisement, salué par tous. Le bureau de l'Assemblée nationale prit des risques importants en se déplaçant au Nord pour rencontrer les rebelles. Cependant, l'action parlementaire est plus visible au niveau des organismes d'intégration. L'organe parlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Comité interparlementaire a créé, suite à la crise ivoirienne qui débuta en septembre 2002, le Conseil parlementaire pour la paix. Composé de huit parlementaires, le Conseil parlementaire pour la paix a pour mission la prévention et la gestion des crises. Au cours des dernières années, il est intervenu à plusieurs reprises en Côte d'Ivoire, au Togo, en Guinée-Bissau et au Niger. Le parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a pour sa part joué un rôle significatif dans la crise au sein de l'Union du fleuve Mano (Guinée, Libéria, Sierra Leone) en 2003-2005. Il a également joué un rôle important lors des crises en Côte d'Ivoire et au Niger. Des missions spéciales, composées de députés du Parlement de la CEDEAO, ont sillonné plusieurs Etats touchés par des crises.

► **Promouvoir la diplomatie parlementaire**

Afin de jouer un rôle effectif en matière de diplomatie et de gestion de crises, les capacités des parlementaires doivent être renforcées. Ceci devrait inclure des activités de sensibilisation sur le rôle unique des parlements en matière de médiation de conflit, d'acquisition de compétences en matière de médiation et de diplomatie préventive, et de partage et mise à profit des expériences positives. Ces dernières années, l'UIP a multiplié les ateliers de formation, tout en associant ces derniers à des sessions sur les techniques de protection des droits de l'homme. Des efforts peuvent être faits, à la fois au niveau national et régional, afin d'encourager et doter les parlementaires de compétences dans le domaine de la diplomatie.

Source: Mélégué Traoré, député de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, Burkina Faso, 2010.

Principes de contrôle démocratique et parlementaire

Hormis les normes internationalement reconnues en matière de contrôle démocratique et parlementaire, il existe quelques normes régionales, par exemple le Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance. Il existe également certains principes généraux relatifs au contrôle parlementaire et à la GSS :

- ✓ Le parlement adopte les lois qui constituent le cadre juridique relatif à l'exécution des politiques de l'Etat en matière de sécurité par le gouvernement.

- ✓ L'appareil de sécurité de l'Etat est subordonné aux civils démocratiquement élus et sous leur contrôle.
- ✓ L'Etat est le seul dans la société à disposer du monopole légitime de la force; les forces de sécurité sont responsables devant les autorités démocratiques légitimes.
- ✓ Le parlement est souverain et tient l'exécutif responsable de l'élaboration, la mise en œuvre et l'examen de la politique de sécurité et de défense.
- ✓ Le parlement est, de par la Constitution, le seul à pouvoir autoriser et vérifier les dépenses en matière de défense et de sécurité (chapitre 21).
- ✓ Le parlement joue un rôle capital pour ce qui est de la déclaration et de la levée de l'état d'urgence ou de l'état de guerre (chapitre 7).
- ✓ Les principes de bonne gouvernance et de l'Etat de droit s'appliquent à toutes les branches du gouvernement et par conséquent au secteur de la sécurité.
- ✓ Les personnels du secteur de la sécurité sont individuellement responsables devant les tribunaux judiciaires en cas de violation des lois nationales et internationales (en matière de délit civil ou pénal).
- ✓ Les organisations du secteur de la sécurité sont politiquement neutres.

Encadré 9

Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

La section IV "Du rôle de l'armée et des forces de sécurité dans la démocratie" souligne l'importance de la bonne gouvernance et du contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Article 19

1. L'armée est républicaine et au service de la nation. Sa mission est de défendre l'indépendance, l'intégrité du territoire de l'Etat et ses institutions démocratiques.
2. Les forces de sécurité publiques ont pour mission de veiller au respect de la loi, d'assurer le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens.
3. L'armée et les forces de sécurité publique participent à l'ECOMOG dans les formes prévues à l'article 28 du Protocole.
4. Elles peuvent également sur décision des autorités constitutionnelles participer à toute autre mission de paix sous l'égide de l'Union africaine ou de l'ONU.

5. Les forces armées peuvent être employées à des tâches de développement national.

Article 20

1. L'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées.
2. Les autorités civiles doivent respecter l'apolitisme de l'armée ; toutes activités et propagandes politiques, ou syndicales sont interdites dans les casernes et au sein des forces armées.

Article 21

Les personnels des forces armées et des forces de sécurité publique sont des citoyens bénéficiant de tous les droits reconnus aux citoyens par la constitution sous les réserves édictées par leur statut spécial.

Article 22

1. L'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes est interdit. En cas de manifestation violente seul est autorisé le recours à l'usage de la force minimale et/ou proportionnée.
2. Est interdit en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants.
3. Les forces de sécurité publique lors des enquêtes de police ne doivent inquiéter ni arrêter un parent ou allié du mis en cause.

Article 23

1. Les personnels des forces armées et ceux des forces de sécurité publique doivent recevoir dans le cadre de leur formation une éducation à la constitution de leur pays, aux principes et règles de la CEDEAO, aux droits de la personne, au droit humanitaire et aux principes de la démocratie. A cet égard, des séminaires et rencontres périodiques seront organisés entre les éléments de ces forces et les autres secteurs de la société.
2. De même, des formations communes seront organisées entre armées des Etats membres de la CEDEAO et entre policiers, universitaires et société civile.

Article 24

1. Les Etats membres s'engagent à renforcer à l'intérieur de leurs territoires respectifs les structures de prévention et de lutte contre le terrorisme.
2. Conformément aux articles 3(d) et 16(1) du Protocole, le Département des affaires politiques, de la défense et de la sécurité du Secrétariat exécutif devra initier des activités communes aux agences nationales des Etats membres chargées de prévenir et de combattre le terrorisme.

Ces dispositions pertinentes complètent les prescriptions pour les partis politiques et les autres institutions démocratiques dans un système démocratique. La gouvernance du secteur de la sécurité n'est possible que dans un contexte démocratique dans lequel tous les acteurs jouent pleinement et effectivement leurs rôles respectifs.

Source: Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Dakar, Sénégal (2001).

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Prenez conscience de vos devoirs constitutionnels et légaux ainsi que de vos responsabilités de contrôle en tant que député.
- ▶ Informez-vous des devoirs et responsabilités constitutionnels des autres branches du gouvernement, en particulier dans le domaine de la défense et la sécurité.
- ▶ Développez une expertise en matière de forces armées et de sécurité, et développez, avec la haute hiérarchie tout comme les troupes, une relation personnelle et professionnelle basée sur la confiance et la bonne foi.
- ▶ Soyez disposés à encourager, valider et à donner en exemple le comportement des membres des forces armées qui soutiennent la constitution, les lois et des normes déontologiques élevés.
- ▶ Soyez disposés à remplir avec loyauté vos responsabilités législatives et de contrôle du secteur de la sécurité, y compris des enquêtes sur les agissements délictueux.
- ▶ Développez des relations professionnelles avec les organisations de la société civile, les centres de réflexion, les media et les individus experts des questions de défense et de sécurité.
- ▶ Eduquez vos mandants sur les questions de défense et de sécurité et demeurez à l'écoute de leurs préoccupations et suggestions dans ces domaines.
- ▶ Participez aux ateliers et aux séminaires de renforcement des capacités afin de vous informer sur la gouvernance du secteur de la sécurité dans d'autres pays, y compris ceux de la CEDEAO.
- ▶ Soyez en permanence au courant des tensions et des conflits potentiels dans les domaines de la sécurité et de la défense afin de les anticiper et d'y remédier en temps opportun.

Chapitre 5

L'éthique parlementaire¹

L'exercice du mandat parlementaire implique pour les parlementaires, l'acceptation d'une série de contraintes et de règles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution parlementaire.

Le parlement attend de ses membres qu'ils respectent, dans leurs contacts avec le monde extérieur, des règles éthiques et déontologiques. Certains comportements peuvent constituer une offense, d'où l'importance d'un code d'éthique parlementaire ou de bonne conduite. Ceci qui doit être un instrument de lutte contre la perte de confiance qui affecte non seulement les parlements mais aussi les autres institutions politiques dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

L'éthique parlementaire établit les principes, les règles et les critères pour juger si une action d'un parlementaire est bonne ou mauvaise, et pour juger les motifs et les conséquences de son acte.

Les attentes des populations

Les enjeux et les défis relatifs aux attentes de la population sont multiples et extrêmement importants. Dans tous les cas, il importe de déterminer comment mieux agir pour:

- ✓ Améliorer l'image des élus auprès des populations
- ✓ Renforcer la confiance des citoyens à l'égard des parlements
- ✓ Crédibiliser d'avantage les institutions parlementaires

¹ Ce chapitre a été rédigé par l'Honorable Ibra Diouf.

- ✓ Présenter l'utilité des élections et des élus
- ✓ Donner un sens à la politique
- ✓ Lutter efficacement contre toutes les formes de corruption
- ✓ Renforcer la démocratie participative

Bien qu'agissant quelques fois dans des buts personnels, les parlementaires mènent essentiellement une vie publique. Leurs actes, ainsi que leur comportement doivent par conséquent respecter les normes et règles de conduite respectables et acceptables dans le milieu où ils évoluent. Aussi, les parlementaires doivent-ils donner l'exemple en observant strictement les plus hautes normes de bonne conduite. D'où la nécessité d'élaborer un code d'éthique parlementaire en Afrique de l'Ouest pour réduire l'impopularité des parlementaires et de leurs institutions.

Il s'agit donc d'adopter des règles claires, exhaustives et pertinentes afin de guider les parlementaires et de susciter et renforcer la confiance des citoyens dans les élus et les institutions parlementaires en Afrique de l'Ouest. L'une des conséquences d'un code d'éthique parlementaire est de restaurer une bonne réputation des élus et de renforcer la crédibilité des parlements. Des règles de bonne conduite sont nécessaires pour promouvoir une culture politique axée fondamentalement sur l'honnêteté, l'intégrité, la transparence, la loyauté, le désintéressement, l'objectivité, la franchise et la responsabilité.

Huit règles principales pour un parlementaire

- ✓ **L'honnêteté:** les parlementaires doivent éviter tout conflit d'intérêt et prendre des mesures qui protègent l'intérêt public quand il surviendrait ;
- ✓ **L'intégrité:** les parlementaires dans le cadre de leurs activités ne doivent pas s'engager vis-à-vis de parties tiers ou d'organismes extérieurs si cela est susceptible d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions parlementaires ;
- ✓ **La transparence:** les parlementaires doivent faire en sorte que leurs actions, de la conception à la réalisation, respectent des règles claires ;
- ✓ **La loyauté:** les parlementaires doivent respecter les institutions et les textes qui les régissent mais également leurs responsabilités vis-à-vis de leurs électeurs ;
- ✓ **Le désintéressement:** les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions doivent prendre uniquement des décisions et actes d'intérêt public ;
- ✓ **L'objectivité:** les parlementaires, dans leurs rapports avec les agents de l'administration et entreprises publiques, para publiques ou privées doivent privilégier l'intérêt général et le mérite ;
- ✓ **La franchise:** les parlementaires doivent être sincères et ouverts dans l'exercice de leurs fonctions, les prises de décisions et les actions entreprises ;

- ✓ **La responsabilité:** les parlementaires sont totalement responsables de leurs décisions et de leurs actions. Ils doivent rendre compte au public et se soumettre aux règlements intérieurs des assemblées et aux lois en vigueur.

Les citoyens s'attendent à ce que les parlementaires s'identifient à ces principes et ces règles dans l'accomplissement de leurs fonctions, en se basant sur leurs convictions et leur engagement pour le bien public plutôt que leurs aspirations à un pouvoir ou un profit personnel. Ce faisant, les parlementaires brisent le mur de méfiance à leur égard et renforcent la crédibilité et la confiance conférées aux institutions parlementaires.

Limites objectives du travail parlementaire en Afrique de l'Ouest

Dans la plupart des cas, la culture politique est fortement influencée par un environnement où l'individu se définit d'abord à partir de son appartenance à un groupe ethnique ou de ses convictions religieuses, avant son appartenance à un parti politique. Dans ces circonstances, l'individu prend position non pas au nom de l'ensemble des citoyens mais plutôt pour son ethnie ou sa communauté religieuse. Dans la plupart des Etats en Afrique de l'Ouest le vote ethnique ou religieux demeure un problème qui constitue un défi pour nombre d'hommes et femmes politiques étant donné qu'ils ont une influence directe ou indirecte sur le comportement, la conduite, l'éthique parlementaire et les règles déontologiques à respecter.

Afin de remédier à cela il est nécessaire d'élaborer un code de conduite consensuel, de l'appliquer à l'issue de larges consultations de toutes les parties prenantes, et de mettre l'accent sur la formation et la conscientisation des élus afin qu'ils sachent que le mandat parlementaire qu'ils assument est à la fois général et représentatif. Le mandat parlementaire est général parce que les parlementaires représentent la nation entière et non un groupe d'électeurs. Il est représentatif parce qu'ils ne peuvent être liés par un ordre émanant d'un électeur ou de groupes ethnique ou religieux.

La lutte contre la corruption et le rôle des parlements

La corruption est un phénomène universel qui se rencontre dans tous les pays du monde. Elle existe aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Cependant, les manifestations et les conséquences de la corruption varient d'un pays à un autre selon leurs degrés de développement. En Afrique de l'Ouest, la corruption est l'obstacle majeur à la bonne gestion de toutes les ressources disponibles (financières, humaines et matérielles) compromettant ainsi tout effort de développement. C'est pour cette raison que la lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest requiert l'engagement et la participation de tous, plus particulièrement des parlementaires. En effet la lutte contre la corruption permettra la gestion saine

des ressources et une meilleure gouvernance, mais également la promotion du respect d'autrui par le biais de l'établissement et du rétablissement des droits de tous les citoyens.

La corruption peut survenir dans plusieurs circonstances telles que :

- ✓ Pendant des rencontres des secteurs public et privé lors de l'attribution des marchés publics ;
- ✓ Dans l'administration fiscale pour la collecte d'impôts ou la taxation de certaines transactions financières ou commerciales ;
- ✓ Dans les services de police, de gendarmerie ou de la douane ; et
- ✓ Dans l'administration de la justice.

A un niveau moins important, mais qui affecte un public qui en souffre, la corruption implique un nombre important de fonctionnaires souvent mal payés ou simplement cupides qui font payer aux usagers des services auxquels ceux-ci devraient avoir droit gratuitement : octroi de permis de conduire, de passeports, d'autorisation de faire des affaires, etc.

Il est possible d'identifier comme causes principales de la corruption : la mauvaise gouvernance et le manque de transparence et la faiblesse des institutions chargées de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques. En outre, l'absence d'autonomie des mécanismes créés pour la mise en œuvre des politiques publiques, le manque de liberté de la presse, les faibles salaires et le déficit du civisme et de l'esprit du bien public contribuent également au problème.

En dehors de ces cas, les parlementaires ouest-africains doivent réfléchir et trouver des solutions adéquates en ce qui concerne le financement des partis politiques et l'utilisation de l'argent dans leurs activités, notamment pendant les campagnes électorales, moment privilégié pour l'achat des votes. Ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur en Afrique de l'Ouest. Et pour ne pas fausser le jeu de la démocratie, il est urgent de mettre un terme à une telle pratique ainsi qu'au phénomène appelé « nomadisme politique ou transhumance ». Ces termes de nomadisme politique ou de transhumance politique décrivent le changement d'affiliation politique d'un parlementaire après son élection sous l'aune d'un parti ou coalition de partis. Dans la plupart des pays en Afrique de l'Ouest, il n'y a pas de mesures réprimant un tel acte : tel est le cas au Mali, en Guinée, en Guinée Bissau et au Bénin. Par contre au Sénégal, d'après la Constitution en son article 60 alinéa 4 : « tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat. Il est remplacé dans les conditions déterminées par une loi organique ».

Il existe divers instruments nationaux et régionaux pour lutter contre la corruption. Toutefois, leur application ou leur exécution effective n'est pas aisée. Certains de ces instruments sont:

- ✓ Les bureaux nationaux d'audit ;
- ✓ Les inspections générales des finances, les inspections générales d'Etat ;
- ✓ Les parlements ;
- ✓ Les commissions nationales de lutte contre la corruption. Au Sénégal, la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion a été instituée par la loi n°2003-35 du 24 Novembre 2003. Au Nigeria, la loi sur les pratiques de corruption et autres délits, Cap. C31, Lois de la Fédération du Nigéria de 2004, institue la Commission indépendante sur les pratiques de corruption ; et
- ✓ Le Protocole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de lutte contre la corruption, signé en 2001 à Dakar par l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO.

Dans l'exécution de leur mandat prévu par la constitution, qui est de légiférer, de contrôler l'action de l'exécutif et de représenter le peuple, les parlements ont un rôle clé à jouer dans la lutte menée pour éradiquer la corruption.

Des codes de conduite pour les parlementaires doivent être adoptés là où ils n'existent pas encore, avec des normes de comportement au-delà des principes. Il faut donc une loi pour mieux contrôler les parlementaires et prévoir dans la loi des sanctions de non-application. Pour ce faire un comité d'éthique doit être créé dans nos parlements et la composition devra respecter la diversité politique. Dans ce cadre le rôle des médias est capital. Il faudra donc leur assurer la liberté et l'accès à l'information pour le public.

Les parlementaires sont également des citoyens qui doivent répondre de leurs actes conformément aux lois en vigueur, lorsqu'ils violent les droits humains. Cependant dans un esprit de dépassement pour la paix et la stabilité du pays, il peut être mis des commissions de « vérité et de réconciliation » comme au Libéria.

Les parlements et leurs membres

Les parlementaires et les parlements en Afrique de l'Ouest sont en majorité habilités à établir le cadre légal d'organisation et de gestion des affaires publiques et de la société. D'une manière générale, ils devraient œuvrer pour que soient inclus dans les constitutions et les lois nationales les grands principes que sont la probité des hommes et des femmes, la transparence de la fonction publique et la crédibilité des institutions.

Les parlementaires, compte tenu de leurs prérogatives et leur rôle, devraient tirer le meilleur parti des mécanismes constitutionnels et juridiques pour contrôler l'action de l'exécutif et assurer une gestion publique transparente et responsable. En tant que représentants du peuple, ils doivent toujours chercher à améliorer leur image en adoptant de bonnes règles de conduite. Ils ont également le devoir de veiller à ce que le peuple ait voix au chapitre dans la gestion des affaires publiques.

Les parlements sont également appelés à jouer un rôle clé sur la scène internationale. A cet effet, ils ont le devoir moral de s'assurer que la gestion des affaires internationales répond aux plus hautes normes d'éthique et de probité. Cette dimension internationale de l'activité des parlements aux niveaux national, régional et continental exige une coopération interparlementaire plus efficace dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Etablissez des normes de probité à l'intention des parlementaires et d'autres personnalités publiques y compris des ministres et d'autres agents de l'Etat, et veillez à leur application. Ces normes consisteraient notamment en des codes d'éthique/conduite, une déclaration de patrimoine et régiraient les conflits d'intérêt.
- ▶ Amenez l'exécutif à signer et/ou ratifier les instruments internationaux pertinents, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption et veillez à aligner la législation nationale sur ces dispositions et à les faire appliquer effectivement.
- ▶ Veillez à l'adoption d'une législation sur les sources de financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui renforce la transparence dans le processus électoral, conférant ainsi plus de légitimité au député élu. Renforcez les lois et règlement afin de garantir l'équité en matière de procédures des marchés publics, de régime d'imposition et d'administration de la justice, etc.
- ▶ Instituez ou renforcez au sein des parlements les mécanismes pour amener l'exécutif à rendre compte de son action, y compris par des questions au gouvernement et un recours systématique aux commissions pour l'examen et le suivi des affaires publiques.
- ▶ Veillez à ce que le processus d'établissement et d'exécution du budget national soit transparent et prévoie des garanties contre toute malversation dans l'administration de fonds et ressources publics : à cet effet, donnez plus de pouvoirs et de moyens aux commissions parlementaires telles que les commissions des comptes publics, etc.
- ▶ Veillez à la mise en place d'institutions de surveillance (cours des comptes ou vérificateurs des comptes/contrôleurs généraux, comité de l'éthique parlementaire, etc.) et à ce qu'elles soient dotées de ressources nécessaires et que leurs rapports reçoivent toute l'attention requise de la part du parlement.

- ▶ Veillez à ce que l'opposition soit suffisamment représentée dans les structures parlementaires, dotée des ressources nécessaires et ait la possibilité de se prononcer dans des conditions d'égalité sur la gestion des affaires publiques, y compris la possibilité de dénoncer les actes de corruption, d'enquêter ou de lancer des investigations sur les allégations de corruption.
- ▶ Amenez le gouvernement à instituer des mécanismes transparents et rigoureux pour le choix des titulaires de hautes charges publiques.
- ▶ Encouragez le public à dénoncer et condamner la corruption ; à cet effet, veillez, par des mesures légales et autres, à assurer à toutes les personnes qui jouent un rôle actif dans la lutte contre la corruption un appui et une protection efficaces contre l'intimidation.
- ▶ Promouvez ou contribuez à promouvoir un sens de la probité et de l'intégrité morale par des campagnes de sensibilisation ; prévoyez l'instruction civique dans les programmes scolaires, etc.
- ▶ Promouvez la coopération internationale entre parlements et parlementaires en faveur de la lutte contre la corruption par un échange d'expériences et de pratiques jugées les meilleures, etc. Pareilles mesures devraient également être coordonnées au niveau régional par le parlement de la CEDEAO et au niveau continental par le parlement panafricain.
- ▶ Adaptez et harmonisez leurs législations afin que toute personne résidant sur leur territoire et qui corrompt des autorités ou des fonctionnaires étrangers soit sanctionnée ou du moins extradée vers le pays concerné. Erigez en délit autonome le blanchiment d'argent issu de la corruption, y compris dans un Etat tiers.

Chapitre 6

Le Parlement de la CEDEAO¹

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a créé un Parlement de la Communauté par les articles 6 et 13 du Traité révisé de 1993. Le Protocole relatif au Parlement de la Communauté qui en définit la structure, la composition, le mandat et la compétence, a été signé par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO (la Conférence) en août 1994, et a pris effet en mars 2000. Dans le préambule de ce protocole, le Parlement est conçu comme 'un forum de dialogue, de consultation et de consensus pour les représentants des populations de la communauté, avec l'objectif de promouvoir efficacement l'intégration'. Le premier parlement fut inauguré en novembre 2000 et a tenu sa première session en janvier 2001. Le Protocole additionnel de juin 2006 a rebaptisé le Parlement de la Communauté en 'Parlement de la CEDEAO'.

Tel qu'il est actuellement constitué, le Parlement de la CEDEAO a peu d'autorité et de champ pour définir les questions de sécurité régionale, car c'est à peine un organisme consultatif. A l'image de la dominance de l'exécutif dans les questions de sécurité dans certains Etats membres, la prise de décision en matière de sécurité et la mise en œuvre de la politique de sécurité régionale sont partagées respectivement entre la Conférence des chefs d'Etat et la Commission de la CEDEAO. Toutefois, le Parlement de la CEDEAO détient un formidable potentiel pour la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique de l'ouest par delà les limites des frontières nationales. A l'heure actuelle, les efforts se concentrent sur le renforcement de ses prérogatives, d'un rôle consultatif à un rôle de codécision et, finalement, de législation.

¹ Ce chapitre a été rédigé par M. Okey Uzochina avec l'assistance du Dr. Kabee Garba.

Structure du Parlement de la CEDEAO

Le Protocole de 1994 relatif au Parlement de la Communauté prévoit 120 sièges au sein du Parlement. Chaque Etat membre a un minimum de cinq sièges, les sièges restants étant répartis au prorata de la population. Pour l'heure, le Parlement de la CEDEAO comporte 115 sièges (les cinq sièges originalement réservés à la Mauritanie demeurent inoccupés du fait que ce pays a quitté la CEDEAO à la fin de l'an 2000). En conséquence, le Nigeria qui compte environ 48 pourcent de la population de la Communauté dispose de 35 sièges, suivi du Ghana qui en a huit, la Côte d'Ivoire avec sept puis le Burkina Faso, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal avec six sièges chacun, et enfin le Bénin, le Cap Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Libéria, la Sierra Leone et le Togo avec cinq sièges chacun. En attendant leur élection au suffrage universel direct, les députés du Parlement de la CEDEAO sont désignés au niveau des parlements nationaux respectifs, pour un mandat de quatre ans.

Le système des commissions illustre la division fonctionnelle (délibérative) du travail au sein du Parlement de la CEDEAO. Pour une meilleure synergie entre le Parlement et les autres institutions de la CEDEAO, les commissions permanentes reflètent les domaines de compétence couverts par les commissions techniques spécialisées créées en vertu des articles 6 et 22 du Traité révisé de 1993 (et étendus si la Conférence le juge nécessaire). L'article 29(2) du Règlement intérieur de 2008 du Parlement de la CEDEAO institue les 13 commissions permanentes suivantes:

- ✓ Administration et finance
- ✓ Agriculture, environnement, ressources en eau et développement rural
- ✓ Technologie de l'information et communication
- ✓ Politique économique et contrôle budgétaire
- ✓ Education, science et technologie, jeunesse, sports et culture
- ✓ Genre, emploi, travail et sécurité sociale
- ✓ Santé et services sociaux
- ✓ Droits de l'homme et protection de l'enfance
- ✓ Infrastructure et développement industriel
- ✓ Affaires juridiques et judiciaires
- ✓ Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)
- ✓ Affaires politiques, paix et sécurité
- ✓ Commerce, douanes et libre circulation des personnes.

Structurellement, le Parlement est divisé en une aile administrative et une aile politique. Cette dernière consiste en trois éléments reliés entre eux :

- ✓ La Plénière;
- ✓ Le Bureau du Parlement; et
- ✓ La Conférence des bureaux des commissions.

La Plénière est composée de l'ensemble des députés du Parlement ; c'est la plus haute instance du Parlement. La Plénière est présidée par le Président du Parlement. Les décisions prises par la Plénière engagent toutes les autres structures du Parlement. La Plénière conseille d'autres structures de la CEDEAO à travers ses résolutions, sur demande ou de sa propre initiative. La Plénière se réunit en deux sessions ordinaires par an, en mai et en septembre. Une session extraordinaire peut être convoquée soit à l'initiative du Président de la Conférence ou du Président du Parlement, soit sur une demande que lui adresse la majorité absolue des députés.

Le Bureau du Parlement est un des organes dirigeants du Parlement. Il est composé du Président du Parlement et de quatre vice-présidents. Avec la Conférence des bureaux des commissions, le Bureau du Parlement établit le projet d'ordre du jour et tous les programmes de travail des sessions. De plus, il :

- ✓ Autorise les réunions, les auditions, les missions de reconnaissance et d'étude des commissions en dehors du siège ;
- ✓ Nomme le Secrétaire général du Parlement et des directeurs, et approuve la nomination des autres membres du personnel ;
- ✓ Définit la composition des commissions permanentes avec l'assistance du Comité de sélection ;
- ✓ Maintient en place une structure qui renforce la synergie entre l'aile politique et l'aile administrative du Parlement ;
- ✓ Donne des orientations générales et politiques concernant la gestion et l'administration des affaires du Parlement et de ses organes ;
- ✓ Est responsable de l'élaboration des lignes directrices relatives aux budgets annuels dans le respect des limites indiquées par le Président de la Commission; et
- ✓ Examine le projet de budget et le soumet à la commission compétente.

La Conférence des bureaux des commissions est composée du Président du Parlement, des présidents, des vice-présidents et des rapporteurs de chaque commission permanente. Elle représente collectivement toutes les commissions du Parlement. Elle collabore avec le Bureau du Parlement, qui organise le plan de travail des commissions permanentes en accord avec le Règlement intérieur et les termes de référence des commissions. La Conférence a également le mandat de travailler en collaboration étroite avec les parlements nationaux et les autres parlements régionaux.

L'aile administrative du Parlement, c'est-à-dire le 'secrétariat général', est dirigé par le Secrétaire général, qui rend compte au Président du Parlement et au Bureau. Le Secrétaire général fait également office de conseiller principal du Président en tout ce qui concerne l'administration et les procédures. Entre autres fonctions, le Secrétaire général contrôle la préparation et la publication des procès verbaux et des rapports de tous les travaux du Parlement, du Bureau et de la Conférence des bureaux des commissions. Il déploie aussi le personnel du Secrétariat général pour faire fonctionner la Plénière, le Bureau du Parlement, les Commissions permanentes et les comités ad hoc. Le poste de Secrétaire général, qui est assisté de directeurs, est plus technique que politique. Pour assurer une transition douce à la fin de chaque législature, le Secrétaire général continue d'administrer le Parlement au jour le jour, avant la mise en place d'une nouvelle législature et l'élection d'un nouveau Président du Parlement.

Rôle du Parlement au sein de la CEDEAO

Pour l'essentiel, le Parlement de la CEDEAO joue un rôle de délibération, de consultation et de conseils. Des trois branches de la CEDEAO - l'exécutif (représenté par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, assistée par le Conseil des ministres et la Commission de la CEDEAO), le législatif (représenté par le Parlement de la CEDEAO) et le judiciaire (représenté par la Cour de justice de la CEDEAO) – le législatif est le moins évolué. Alors que le Traité révisé de la CEDEAO de 1993 rend contraignantes, pour les Etats membres et les institutions de la Communauté, les décisions de la Conférence et les jugements de la Cour de justice (articles 9[4] et 15[4] respectivement), il demeure particulièrement laconique sur les fonctions et l'étendue des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO. L'article 6 du Protocole de 1994 relatif au Parlement de la Communauté renforce l'image de volcan endormi que donne le Parlement de la CEDEAO parmi les trois branches. Cet article limite sa compétence à faire des recommandations non contraignantes aux institutions et aux organismes de la communauté et à donner son avis sur des questions concernant la Communauté.

La Commission de la CEDEAO a, au cours de sa première session ordinaire de 2007, recueilli l'avis du Parlement sur :

- ✓ Un projet de convention de coopération régionale transfrontalière dans l'espace CEDEAO ;
- ✓ Un projet d'acte additionnel portant adoption des règles communautaires de la concurrence et de leurs modalités d'application au sein de la CEDEAO
- ✓ Un projet d'acte additionnel portant établissement d'une juridiction locale en matière de concurrence avec ses attributions et procédures;
- ✓ Un projet d'acte additionnel portant adoption des règles communautaires en matière d'investissements et de leurs modalités d'application au sein de la CEDEAO;

- ✓ Un projet d'acte additionnel relatif à la création d'un organe de régulation du secteur de l'électricité au sein de la CEDEAO.

Des réunions conjointes des commissions compétentes du Parlement ont délibéré sur chaque question et présenté un projet d'avis à la Plénière qui, à son tour, a adopté cet avis et l'a transmis à la Commission de la CEDEAO. Au-delà de ce rôle consultatif, le Parlement de la CEDEAO s'est impliqué dans des activités de diplomatie parlementaire (voir encadré 8).

Où que ce soit, le rôle des parlements a toujours été renforcé graduellement et à la suite de conflits avec l'exécutif. Fort de cela, l'existence même du Parlement de la CEDEAO constitue une première étape sur le chemin probablement long menant à l'acquisition d'une responsabilité démocratique et à un contrôle parlementaire au sein de la CEDEAO. Dans le contexte général de la CEDEAO, le travail du Parlement est aussi défini par sa participation aux activités des autres institutions de la CEDEAO, notamment de l'exécutif. Le Parlement participe régulièrement aux réunions du Conseil des ministres et de la Conférence. Une telle participation - qui n'est pas toujours sans équivoque - présente pour le Parlement de véritables opportunités pour accroître sa visibilité. Elle permet aussi la renégociation du rôle du Parlement et prône une participation accrue dans les affaires de la CEDEAO.

Etendue des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO en rapport avec la gouvernance et le contrôle du secteur de la sécurité au niveau régional

L'article 6 du Protocole de 1994 relatif au Parlement de la CEDEAO identifie trois domaines de sa compétence au Parlement de la Communauté:

- ✓ Les questions que le Parlement peut examiner de sa propre initiative et sur lesquelles il peut faire des recommandations aux institutions et aux organes de la communauté. Dans les faits, il s'agit de toute question qui concerne la communauté, et en particulier les sujets qui touchent aux droits humains et aux libertés fondamentales.
- ✓ Les questions sur lesquelles le Parlement peut être consulté pour avis pour toute question intéressant la Communauté.
- ✓ Les questions sur lesquels l'avis du Parlement doit être nécessairement recueilli. Cela comprend, de façon non exhaustive, l'interconnexion des lignes de transport, les systèmes de télécommunication et les réseaux d'énergie, la révision des traités, l'intégration sociale, le respect des droits humains et des libertés fondamentales.

Aussi le Parlement de la CEDEAO n'assume-t-il pas sa pleine légitimité, pas plus qu'il ne s'impose dans ses fonctions élémentaires de représentation parlementaire, d'action législative, budgétaire et de contrôle. En fait, les pouvoirs de la communauté en matière budgétaire et de prise de décision politique sont fermement considérés comme étant la compétence exclusive de l'exécutif (la Conférence, le Conseil

de médiation et de sécurité, et la Commission) contrairement au principe démocratique de la séparation des pouvoirs. Le fait que l'on ne recueille que rarement l'avis du Parlement sur les questions de défense et de sécurité est une preuve supplémentaire de sa faiblesse. Parce que le pouvoir de légiférer lui fait défaut, dans son acception actuelle, le Parlement n'a pas la capacité d'étendre sa compétence, comme le suggère timidement le protocole de 1994. Etant donné les limitations légales strictes sur ses prérogatives, résultant en son affaiblissement vis-à-vis des autres institutions de la CEDEAO, le Parlement est relativement faible pour la mise en place d'un contrôle efficace du secteur de la sécurité dans le cadre institutionnel élargi de cette communauté.

En plus de son autorité limitée, le système des commissions du Parlement de la CEDEAO est un outil de contrôle parlementaire considérablement sous utilisé. Outre la Commission permanente des affaires politiques, de la paix et de la sécurité, d'autres commissions telles que la commission sur les droits humains et la protection de l'enfance et la Commission sur les affaires judiciaires et juridiques, peuvent agir accessoirement sur les questions de paix et de sécurité. L'article 30 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (2008), précise les fonctions génériques des commissions permanentes, qui sont d'examiner toutes les questions relevant de leur compétence ou concernant la communauté, qui leur ont été adressées, et d'en faire rapport. Les commissions permanentes peuvent aussi, à leur initiative et avec l'approbation du Parlement, mener des activités visant à renforcer les objectifs pour lesquels elles ont été créées. Pour pousser cette disposition proactive, les commissions sont habilitées à solliciter le Président de la commission de la CEDEAO afin qu'il mette à disposition des personnels de la Communauté pour faire des présentations devant elles. C'est une occasion pour ces commissions de demeurer au courant des questions de sécurité régionales et des initiatives de la CEDEAO. Le pouvoir de demander des présentations et de les obtenir ne donne aucun pouvoir particulier d'investigation aux commissions. Ce pouvoir diffère de la procédure des questions orales et écrites au Président de la Commission ou au Président du Conseil des ministres, prévue par l'article 94, également un outil de contrôle sous-utilisé. De plus, le Parlement peut mettre sur pied des comités sur des questions spécifiques ainsi que des commissions ad hoc pour enquêter sur une affaire qui le concerne.

Il est encourageant de constater que l'attitude des députés du Parlement de la CEDEAO témoigne du souhait d'efforts proactifs en vue d'élargir les dispositions claustrophobes qui définissent son mandat et ses compétences. Par exemple, en septembre 2002, le Parlement a adopté une résolution relative au renforcement de ses prérogatives. Cette résolution recommande, *inter alia*, l'extension des domaines sur lesquels le Parlement doit être consulté, en particulier l'adoption du budget communautaire; le renforcement des pouvoirs de mise en œuvre; l'élargissement de ses compétences pour couvrir les questions de paix ainsi que celles qui touchent à la promotion de la démocratie et la bonne gouvernance; et la détermination d'une date butoir pour la période de transition et pour marquer l'avènement des élections directes au Parlement. La demande du Parlement pour une participation accrue dans les affaires de la CEDEAO a fini par porter ses fruits

sous la forme d'un règlement de compromis, édicté par le Conseil des ministres en 2005. Ce règlement donne des directives pour la restructuration du Parlement de la CEDEAO afin de lui permettre de participer effectivement au processus de prise de décision et de créer une synergie et une coopération entre lui, les parlements des Etats membres et les autres institutions de la Communauté. Le but de ce règlement a été codifié dans l'article 4 du Protocole additionnel de 2006 relatif au Parlement de la Communauté, qui cherche à élargir de façon significative les compétences du Parlement, comme le stipule l'article 6 du Protocole de 1994.

Aussi, l'article 4(2) du Protocole additionnel ajoute-t-il que «les prérogatives du Parlement de la CEDEAO évolueront progressivement du rôle consultatif à celui de codécideur puis législateur dans les matières définies par la Conférence.» De plus, l'article 4(3) envisage l'hypothèse des pleins pouvoirs législatifs au Parlement – au-delà de son rôle consultatif- à partir de l'élection directe des députés. Au regard de cette tendance, deux scénarios sont possibles:

- ✓ en dépit de ses limitations actuelles, le Parlement de la CEDEAO a d'énormes potentialités pour devenir un parlement régional dominant, avec l'avènement des élections directes; et
- ✓ les pouvoirs du Parlement peuvent être davantage renforcés avant les élections directes, à travers l'amendement des instruments pertinents de la CEDEAO en vue de mettre à égalité le Parlement tel que constitué avec la Commission et la Cour de Justice.

Encadré 10

Quelques activités du Parlement de la CEDEAO en liaison avec la gouvernance régionale du secteur de la sécurité

► Missions dans l'Union du fleuve Mano

Depuis juin 2003 le Parlement de la CEDEAO a entrepris diverses missions de paix et d'information. Il a joué un rôle dans la résolution du conflit libérien en prenant l'initiative de rechercher le contact des différentes factions. Cela a facilité le dialogue entre les trois Etats directement affectés par la guerre du Libéria et entre les rebelles du LURD (Union des libériens pour la réconciliation et la démocratie) et les chefs de l'Union du fleuve Mano en vue d'un règlement négocié. Le Parlement a également adopté des recommandations et produit un rapport qui a été transmis aux chefs d'Etat impliqués.

► Missions en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau et au Togo

En janvier 2003, le Parlement de la CEDEAO a mené une mission d'information relative à la crise ivoirienne et son impact sur le Ghana et le Burkina Faso. En juin 2003, la délégation parlementaire de la CEDEAO a fait plusieurs suggestions au président de la Guinée Bissau pour

résoudre la crise politique, en lui demandant notamment de respecter les délais pour les élections, d'assurer la transparence et le respect de l'Etat de droit et de garantir l'indépendance de la cour suprême à laquelle il reviendrait de proclamer les résultats de l'élection. Un effort similaire fut entrepris lors de la crise de succession au Togo suite au décès du président Gnassingbe Eyadema.

► **Missions d'observation des élections**

Le Parlement de la CEDEAO a été impliqué dans l'observation des élections au Nigeria (avril 2003), au Togo (juin 2003) et en Guinée-Bissau (mars 2004). En application du Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance. Les missions électorales se sont déroulées sous l'égide de la Commission de la CEDEAO. C'est pourquoi le Parlement a exprimé le souhait que l'on révisé le protocole additionnel pour donner au Parlement de la CEDEAO un rôle plus central dans les missions de contrôle des élections.

Source: Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye, eds. (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa*. Genève: DCAF, 73–74.

Les défis du Parlement de la CEDEAO

Le déficit de contrôle parlementaire et la prédominance de l'exécutif dans la structure institutionnelle de la CEDEAO sont patents. Le premier défi auquel est confronté le Parlement de la CEDEAO dans son rôle, en cours d'évolution, sur la gouvernance démocratique et sur le contrôle du secteur de la sécurité est celui d'élargir son autorité au-delà d'un simple organe de consultation pour en faire un organe de codécision, finalement capable de légiférer. Bien que le protocole additionnel relatif au Parlement de la Communauté contienne déjà une disposition qui permet de faciliter cette transition, cette disposition revient pourtant à une aspiration futuriste. Il pourrait y avoir une absence de volonté politique de la part de la branche exécutive de la CEDEAO à céder des sphères traditionnelles et exclusives de compétence. L'élargissement du mandat du Parlement entraînera la révision du cadre qui détaille son autorité, et plus spécialement du Traité révisé de la CEDEAO, afin de mettre le Parlement à parité avec les branches exécutive et judiciaire de la Communauté, afin qu'il élabore des lois contraignantes pour les autres institutions et pour les Etats membres de la CEDEAO. Bien que le Parlement ait adopté plusieurs résolutions recommandant la reprise du Traité révisé, ces recommandations n'ont pas encore été entérinées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO.

Un autre défi lié au précédent est la conduite d'élections directes au Parlement de la CEDEAO. De telles élections devront renforcer la capacité des députés à assumer leurs fonctions législatives car cela représenterait pour eux un engagement à plein temps. De plus, les élections directes devraient établir, au nom des populations

d'Afrique de l'Ouest, un mandat dont sera légitimement investi le Parlement, et qui investira le Parlement de l'exercice des pleins pouvoirs parlementaires: légiférer, contrôler, financer et représenter. S'agissant de l'échéancier proposé des élections, un rapport de 2009 sur «les élections directes au Parlement de la CEDEAO» entrevoit trois options: fin 2010, début 2011 ou fin 2011. Le rapport précise ensuite l'échéancier des tâches qui conduisent aux élections et qui comprennent des consultations entre le Parlement et la Commission de la CEDEAO ; l'adoption de textes (des amendements proposés) de la Conférence; la ratification des amendements au protocole ; la création d'une commission électorale de la CEDEAO et un programme d'information destiné à promouvoir la sensibilisation au sein des Etats membres. Toutefois, l'accent n'est plus mis sur la conduite d'élections directes, qui est à présent perçue comme un objectif politique peu réaliste eu égard aux besoins logistiques et financiers qui sont énormes et récurrents.

Une autre zone d'ombre pourrait résulter des tensions existant entre le Parlement supranational de la CEDEAO et les parlements nationaux des Etats souverains membres de la Communauté. Le passage d'une CEDEAO des Etats à une CEDEAO des peuples ne présuppose pas que l'espace politique de la CEDEAO soit privé d'Etats. Ces derniers constituent toujours le fondement de la coopération régionale. L'assertion progressive du statut supranational doit se faire avec précaution car les Etats d'Afrique de l'Ouest n'ont pas l'habitude de partager leur souveraineté, notamment en matière de sécurité intérieure et de défense. Il semble que, pour le moment, toute mesure intrusive allant au-delà de l'harmonisation, de la coordination et de la facilitation des politiques de sécurité communes et transfrontalières, envisagées à l'article 4 du Traité révisé, soient condamnées. Tout en envisageant le renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO, il importe également de s'accorder sur, et de délimiter, sur les sphères de compétence législative entre le Parlement de la CEDEAO et les parlements nationaux.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Prenez l'initiative et facilitez les consultations avec le Conseil des ministres de la CEDEAO et la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement sur les implications positives d'un parlement renforcé sur les institutions de la CEDEAO.
- ▶ Proposez l'amendement et la révision des instruments juridiques pertinents de la CEDEAO et assurez-vous de leur cohérence afin de faciliter le renforcement des prérogatives du Parlement.
- ▶ Insistez pour que les députés du Parlement de la CEDEAO soient élus au sein des parlements nationaux et qu'ils ne soient pas simplement choisis par les instances dirigeantes. Les élections indirectes au sein des parlements nationaux constituent également un moyen efficace pour légitimer la représentation au niveau du parlement régional.
- ▶ Prenez conscience du fait que les députés du Parlement de la CEDEAO sont les représentants des peuples de la CEDEAO sur les questions relatives à la région et non pas les représentants des intérêts nationaux, des sentiments ethniques/linguistiques ou des fidélités partisans.
- ▶ Recommandez que les coûts d'organisation des élections directes soient couverts par le budget communautaire. Cette mesure sera un signal de bonne volonté et d'implication des institutions de la CEDEAO dans la promotion de la gouvernance démocratique au niveau régional.
- ▶ Prônez une approche graduelle pour renforcer les pouvoirs et les compétences parlementaires plutôt que de subir les conséquences d'élections directes défectueuses.
- ▶ Prenez l'initiative et soutenez des mesures destinées à gagner en autorité décisionnelle dans des domaines spécifiques, conformément à l'article 4(2) du protocole additionnel relatif au Parlement de la Communauté.
- ▶ Prenez des mesures proactives pour obtenir que l'exécutif en réfère au Parlement de la CEDEAO pour des questions sur lesquelles l'avis du Parlement doit nécessairement être recueilli (en termes d'obligation légale).
- ▶ Utilisez les outils existants de contrôle parlementaire ainsi que toute occasion de coopération pour renforcer l'engagement parlementaire dans "toute affaire intéressant la Communauté".

Section II

Les défis à la sécurité

Chapitre 7

Etats d'exception¹

Il existe des circonstances exceptionnelles, telles que les guerres, les conflits internes ou d'autres types d'urgence, pendant lesquels un Etat doit appliquer des procédures et des pouvoirs spéciaux sans porter atteinte au système de gouvernance démocratique.

Dans des circonstances exceptionnelles, l'Etat déclare « un état de guerre » ou « un état d'urgence formel ». Une telle déclaration, généralement conforme à des stipulations constitutionnelles spécifiques génère habituellement une situation de tension entre l'ordre et la justice, entre le droit et la politique et entre ce qui est bien et ce qui ne l'est pas. On dit des Etats qui se trouvent placés dans ces circonstances particulières qu'ils sont dans un « état d'exception ». Des développements récents ont montré que certains Etats d'Afrique de l'Ouest ont été tellement tourmentés par de graves conflits, crises et désastres qu'ils sont au mieux considérés comme étant en permanence sous un « état d'exception ».

Etats d'exception

Bien que le concept d'« état d'exception » soit de plus en plus utilisé dans la pratique, il n'existe aucune définition de ce concept, en théorie politique, qui satisfasse tous les spécialistes.

Trop souvent, l'état d'exception est caractérisé par la suspension du droit par une « ordonnance militaire » décidée par l'exécutif et qui court-circuite souvent le parlement. Son équivalent usuel pourrait être ce que l'on appelle généralement pouvoirs d'urgence, état d'urgence ou loi martiale. En de rares occasions, un état d'exception équivaut à la notion d'état de guerre.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Istifanus Zabadi.

L'état d'exception, lorsque requis, soulève des questions de conception juridique et institutionnelle – la constitution ainsi que l'architecture du législatif, de l'exécutif et du judiciaire– en raison du fait que les suspensions temporaires des procédures et droits démocratiques pourraient faciliter l'usurpation permanente du pouvoir politique et la limitation des droits humains par les leaders du pays (voir http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec4_1.pdf).

L'état de guerre

La guerre et plusieurs types de situations d'exception nécessitent une réaction militaire, voire la proclamation de la loi martiale. Même dans ces circonstances, l'armée et le secteur de la sécurité dans son ensemble restent tenus de respecter plusieurs principes et garanties internationaux, notamment les règles du droit international humanitaire, et ne doivent pas échapper à un contrôle démocratique. Les droits de l'homme qui ne peuvent faire l'objet d'une dérogation ne doivent être restreints sous aucun prétexte, comme le prescrit clairement la Commission des droits de l'homme des Nations Unies dans son commentaire général d'août 2001 sur l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

L'Article 2.4 de la Charte des Nations Unies stipule : «Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force (...).»

L'usage de la force contre un autre Etat fait donc l'objet de restrictions sévères. L'une des tâches qui incombent au parlement est de s'assurer que l'exécutif respecte les restrictions internationales relatives au recours ou à la menace de recourir à la guerre, et que l'exécutif n'outrepasse pas ses pouvoirs en temps de conflit. Des pays neutres comme la Suisse ont clairement renoncé au recours à la guerre comme moyen de règlement des litiges dans leurs relations extérieures. D'autres pays, comme la Hongrie, considèrent leur renonciation à la guerre comme un moyen de résoudre les litiges entre les nations.

En temps de guerre, et selon les dispositions de la constitution, les parlements peuvent participer à la prise de décisions de trois façons différentes au moins :

- ✓ La constitution peut autoriser le parlement lui-même à déclarer la guerre et la paix. Dans la pratique, cette disposition revêt parfois un caractère hypothétique car les guerres commencent souvent sans avertissement et les événements peuvent empêcher le parlement de prendre une décision.
- ✓ La constitution peut exiger de l'exécutif qu'il obtienne l'autorisation expresse du parlement avant tout acte de guerre ou de paix. Pareille disposition permet au parlement de débattre de la question avant d'accomplir un acte concret de guerre et, plus généralement, d'effectuer une intervention militaire à l'étranger.
- ✓ La constitution peut stipuler que le parlement doit être informé lorsque l'exécutif décide d'un acte de guerre mais sans exiger que ce dernier obtienne

l'autorisation préalable du parlement. La plupart des constitutions prévoient que le parlement soit notifié a priori.

L'état d'urgence

Un état d'urgence pourrait être défini comme une déclaration gouvernementale destinée à suspendre certaines des fonctions normales d'un gouvernement, à alerter les citoyens sur la nécessité de changer leur comportement, ou à ordonner aux agences gouvernementales la mise en œuvre des plans d'urgence en matière de préparation et de réaction. Il peut également inclure la limitation temporaire de droits humains spécifiques afin de restaurer le droit et l'ordre.

Les ordres nationaux, constitutionnels et légaux prévoient de nombreuses situations dans lesquelles un état d'urgence peut être proclamé. Il peut s'agir d'une action armée, d'une catastrophe naturelle ou d'une épidémie menaçant l'ordre constitutionnel ou l'ordre public.

Des situations semblables ont rendu la définition des limites du concept d'«état d'urgence» rien moins qu'urgente, en raison de la façon dont les Etats ont exploité la disposition relative à l'utilisation de la force et la manière dont de telles déclarations mettent à mal l'équilibre précaire entre la préservation de la sécurité intérieure et le respect pour les droits humains et l'Etat de droit.

L'Article 4 du PIDCP inclut plusieurs exigences de fond et de procédure relatives à l'état d'urgence, qui devraient être respectées par tous les Etats parties au pacte. Ces exigences sont les suivantes:

- a. L'état d'urgence est proclamé uniquement lorsque l'existence de la nation est menacée (principe de nécessité);
- b. L'état d'urgence doit être officiellement proclamé notifié (principe de proclamation et de notification);
- c. Les mesures sont prises dans la stricte mesure où la situation l'exige (principe de proportionnalité);
- d. L'état d'urgence doit être compatible avec les obligations internationales de l'Etat (principe de cohérence);
- e. Les mesures ne peuvent entraîner la dérogation des droits ne pouvant faire l'objet d'une dérogation (ex. : droit à la vie, interdiction de la torture etc.);
- f. Les mesures ne peuvent entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale (principe de non-discrimination).

Bien que ce ne soit pas une pratique pour les pays qui mettent en œuvre une véritable démocratie, l'idée de l'état d'urgence a été utilisée comme une disposition constitutionnelle ou juridique destinée à contenir une rupture éventuelle ou flagrante de l'ordre public. Alors que certains pays l'appellent état d'urgence,

d'autres le baptisent loi martiale. La déclaration d'un tel état ne peut être faite que dans des circonstances exceptionnelles et doit suivre quelques préceptes majeurs de façon à ne pas compromettre les principes démocratiques. Cela s'explique par le fait que dans certains pays, l'état d'urgence et ses effets sur les libertés civiles et les procédures gouvernementales, sont régis par la constitution ou le droit afin de limiter les pouvoirs qui peuvent être invoqués ou les droits qui peuvent être suspendus pendant une situation d'urgence.

Généralement les constitutions fixent des limites drastiques (durée, renouvellement) à l'usage des pouvoirs d'urgence par l'exécutif. Habituellement, le parlement est consulté dans les phases initiales pour l'approbation d'une prolongation de la période d'urgence. On attend de la constitution et des lois qu'elles empêchent l'exécutif de déclarer un état d'urgence pour des motifs politiques. De plus, la constitution et les lois pertinentes doivent déclarer les coups militaires inconstitutionnels. En Afrique, toutes les constitutions nationales mettent les coups d'Etat militaires hors la loi, même si les régimes militaires suspendent généralement les sections pertinentes de la constitution par décret.

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine (UA) ont adopté une tolérance zéro pour des changements de gouvernement inconstitutionnels. Ces deux organisations ne reconnaissent aucun gouvernement qui arrive au pouvoir par des moyens non constitutionnels.

Encadré 11

Dispositions constitutionnelles de certains Etats d'Afrique de l'Ouest relatives à la déclaration de l'état d'urgence

Pays	Disposition constitutionnelle	Approbation du parlement	Analyse comparative
Liberia	Constitution de la République du Liberia, articles 85-88	Obligatoire	Liberia était en guerre (1989–1992; 2001–2003) Les dispositions constitutionnelles n'ont pas été appliquées Elles étaient <i>de facto</i> une exception
Bénin	Constitution de la République du Bénin, Loi n°. 90-32 du 11 décembre 1990, Articles 65-68	Obligatoire	L'état d'urgence n'a jamais été déclaré
Nigeria	Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999, Section 305, subsections 1–6	Obligatoire	L'état d'urgence a été déclaré dans les Etats de Plateau et d'Ekiti entre 1999 et 2007 Les règles existantes furent violées lors de la déclaration de l'état d'urgence Sa levée a plus exacerbé que résolu les questions qui avaient conduit à la déclaration de l'état d'urgence

Pays	Disposition constitutionnelle	Approbation du parlement	Analyse comparative
Mali	Constitution de la République du Mali 1992, Articles 49, 71, 72 et 121	Obligatoire	L'urgence n'a jamais été déclarée en dépit de la rébellion touarègue
<p><i>Source:</i> Constitution de la République du Bénin, Loi no. 90–32 du 11 Décembre 1990 (1990); Constitution de la République du Libéria (1986); Constitution de la République du Mali (1992); et Constitution de la République Fédérale du Nigeria (1999).</p>			

Etats d'exception durable et de facto

Les états d'exception durables, quittes à être périodiquement renouvelés par le parlement au fil des ans, voire des décennies, aboutissent souvent à des situations mettant en péril le principe de la primauté des civils sur le secteur de la sécurité. Dans ce cas les organisations de ce secteur peuvent même acquérir un sentiment d'impunité qui porte atteinte à la démocratie. Dès lors, le parlement se retrouve dans une position d'extrême faiblesse et de vulnérabilité. Les états d'exception de facto et incontrôlables, comme il en existe dans de nombreux pays, portent manifestement atteinte au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Dès lors, ce dernier jouit de la plus grande liberté dans toutes ses activités.

Etats d'exception en Afrique de l'Ouest

Les états d'exception en Afrique de l'Ouest sont souvent justifiés par des menaces telles que l'instabilité extrême du système politique, une insurrection armée et une criminalité généralisée. Les causes de ces problèmes sont à rechercher dans la faillite des institutions formelles majeures que sont les armées et la police, le pouvoir judiciaire, les partis politiques et le parlement, ou bien dans la mauvaise gestion de larges segments de l'économie nationale, particulièrement dans le domaine des industries minières. L'incapacité de ces institutions de jouer leur rôle en raison de leurs faiblesses structurelles jointe au pouvoir écrasant de certains intérêts non étatiques qui corrompent ces institutions, ont eu également pour conséquence la faillite de l'ordre public et ont contribué à l'imposition, de facto, d'états d'exception dans la région d'Afrique de l'Ouest. Dans de nombreux autres Etats de la région, l'effondrement de l'ordre public a encore été amplifié par:

- ✓ La restriction de l'espace politique par des élites dominantes/ au pouvoir, qui ont empêché la mise en pratique d'une gouvernance démocratique;
- ✓ La perception d'une économie injuste et la marginalisation des minorités; et
- ✓ La corruption et la criminalisation de l'affectation des ressources limitées par les élites au pouvoir.

Les trois pays qui ont fait l'expérience d'un état d'exception manifestement interminable dans la région de la CEDEAO sont : la Côte d'Ivoire, la République de Guinée et la Guinée Bissau. Des conflits de basse intensité se déroulent aussi en Casamance, une province du Sénégal, au nord du Mali, dans la région d'Agadez au Niger, ainsi que dans la région du delta du Niger au Nigeria.

En Guinée-Bissau, par exemple, un conflit de factions prolongé au sein de l'élite politique, composée principalement d'officiers de l'armée, a prolongé une sorte de mesure d'urgence depuis la fin de la guerre civile de 1998-1999. Dans ce pays, les principales raisons de ces mesures d'exception sont, entre autres, les antagonismes intra- et interethniques au sein des principaux groupes ethniques, ce qui a provoqué l'implication de quelques pays voisins tels que la Gambie et le Sénégal pour souffler sur les braises de la désunion.

La faiblesse et la marginalisation des parlements et de la société civile dans la gouvernance ont également fermé les opportunités de réformes institutionnelles, tandis que les tropismes factionnels et ethniques des militaires qui doivent alléger davantage aux individus qu'à l'Etat, se sont ajoutées à la tension permanente. Il y a aussi le découplage, au niveau stratégique, entre l'autorité politique et le haut commandement militaire. Ceci conduit à l'émergence de structures de sécurité parallèles et à une carence de stratégie durable pour la région quand on en vient à traiter les défis de gouvernance et de développement, tel que ce fut le cas en Guinée-Bissau. Ceci transforme le pays en un théâtre expérimental pour la réforme du secteur de la sécurité dans la région.

Une des causes profondes de l'état d'urgence tient dans le fait que ceux qui détiennent le pouvoir politique ne disposent pas du pouvoir coercitif nécessaire pour gouverner efficacement. Ce pouvoir de coercition est souvent détenu par une armée factieuse. Les leaders politiques passent alors leur temps à gérer l'utilisation de leur pouvoir si bien que toutes les factions au sein des armées finissent par les contrôler et pas l'inverse. Cela conduit à l'anarchie et à une espèce d'exception « négative » dans laquelle les factions des militaires plutôt que le pouvoir politique gèrent cet état d'exception quand il est déclaré.

Entre la préservation de la sécurité intérieure et le respect des droits humains

Le principal objectif d'un état d'urgence est de restaurer l'ordre public et de prévenir la désintégration de l'Etat. Toutefois, le recours à une déclaration d'état d'urgence ou de loi martiale suscite toujours une inquiétude chez les citoyens, parmi les autres Etats et au sein des organisations internationales, quant à la façon dont l'Etat pourra assurer un équilibre entre le maintien de la sécurité intérieure et le respect des droits humains.

Ci-dessous, quelques suggestions sur la façon dont cela pourrait se faire dans la région d'Afrique de l'Ouest.

- ✓ L'existence de dispositions constitutionnelles claires et ajustées guidant le recours et les limites aux pouvoirs d'urgence.
- ✓ La publication de façon claire des règles d'engagement et d'un code de conduite pour le personnel des forces armées pendant l'état d'urgence.
- ✓ L'assurance d'un contrôle efficace du législatif sur le secteur de la sécurité à travers des lois autorisant le parlement à déclarer, à suivre et à mettre un terme à l'état d'exception.
- ✓ L'assurance d'un contrôle efficace de la société civile sur le secteur de la sécurité.
- ✓ L'assurance d'un contrôle et d'une révision judiciaire efficaces de la mise en œuvre cohérente des pouvoirs d'urgence.
- ✓ L'assurance de consultations approfondies par le gouvernement préalablement à sa prise de décision avec le groupe le plus large possible de parties prenantes dont, en particulier, le parlement.
- ✓ Les organisations régionales et internationales doivent porter une attention assidue à la conduite concrète des opérations dans la région de la CEDEAO.
- ✓ Le réseau des institutions nationales africaines de droits humains dans les Etats membres de la CEDEAO, établi en 2006, peut aussi jouer un rôle en incitant les Etats à adhérer aux standards des droits humains.

Les pouvoirs d'urgence trouvent leur limite dans le fait que le droit international en matière des droits de l'homme et le droit international humanitaire doivent être respectés et que les civils ne peuvent ni être pris pour cibles, ni servir de boucliers. De plus, la poursuite de toutes les activités liées à la sécurité doit suivre la constitution ainsi que les lois et codes applicables et s'y conformer.

Encadré 12

Etat d'exception: études de cas

Etat d'exception de facto: le cas du delta du Niger (Nigeria)

La constitution nigérienne de 1999 prévoit, à la section 217(2) que l'utilisation des forces armées dans un conflit local, soit soumise aux conditions prescrites par une loi de l'Assemblée nationale. Or l'Assemblée nationale nigérienne n'a promulgué aucune loi pour guider les opérations militaires internes depuis le début de la gouvernance démocratique. L'action militaire récente de la Force opérationnelle interarmées dans le delta du Niger n'a pas été menée avec le consentement de la représentation nationale. L'absence à la fois de responsabilisation du parlement et des citoyens a ainsi empêché qu'un contrôle effectif ne s'exerce sur les militaires pendant une telle action.

Dans une situation d'urgence, beaucoup de constitutions d'Etats membres de la CEDEAO prévoient la suspension de certaines parties de la constitution et

l'entrée en vigueur de la loi martiale. Elles prévoient la déclaration de guerre par le président qui dispose aussi du pouvoir d'y mettre fin. Bien que l'on présume que cela se fera en étroite consultation avec le parlement, le scénario le plus vraisemblable est la marginalisation de ce dernier dans le processus.

Au Nigeria, le parlement n'a pas tiré avantage du pouvoir dont il est investi pour assurer un contrôle efficace sur l'utilisation des militaires. La crise prolongée qui sévit dans le delta du Niger si riche en pétrole au sud du Nigeria est un exemple d'état d'exception de facto.

Source: Constitution de la République fédérale du Nigeria (1999).

Etat d'exception: le cas de la Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau donne un exemple plus troublant encore d'un état d'urgence prolongé dans la région d'Afrique de l'Ouest. En voici quelques points saillants.

Caractéristiques	Effets
Secteur de la sécurité indiscipliné	Assassinat du chef d'état-major et du président, incendie criminel, arrestations et meurtres de civils par des grades de l'armée impliqués dans le commerce illicite de drogue, refus des généraux de partir en retraite, rupture de l' <i>esprit de corps</i> et poursuite des intérêts particuliers plutôt que de l'intérêt national.
Faiblesse des institutions	Dégradation de l'ordre public, manipulation par les élites des institutions par ailleurs incapables de produire, d'extraire, de distribuer et de réguler.
Classe politique faible	Absence de volonté politique pour traduire l'exception en paix et développement durables
Faiblesse de la société civile	Dilemme de coordination entre les groupes communautaires, les syndicats et les autres segments de la société civile pour exiger une bonne gouvernance

Source: Bolaji, Kehinde (2009) "The Guinea Bissau Debacle: Implications for Regional Security and Nigeria's Leadership Role in West Africa", *Africa Strategic Review* 2(1), 123-139.

Le défi de la prévention des menaces à la stabilité régionale, comprenant les états d'exception, a été à l'origine de la création du Conseil de médiation et de sécurité (CMS) de la CEDEAO. Le rôle du CMS est inscrit dans le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (Articles 8–11). Il confère aux membres le pouvoir de:

- ✓ décider de toute question relative à la paix et à la sécurité;
- ✓ décider et mettre en œuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité;

- ✓ autoriser toutes les formes d'intervention et décider notamment du déploiement des missions politiques et militaires;
- ✓ approuver les mandats et les termes de référence de ces missions;
- ✓ réviser périodiquement ces mandats et ces termes de référence en fonction de l'évolution de la situation; et
- ✓ sur recommandation du Président de la Commission, nommer le représentant spécial du Président de la Commission et le commandant de la force.

La Commission de la CEDEAO a envisagé des situations dans lesquelles les forces armées et de sécurité pourraient être déployées pour garantir la sécurité et la stabilité interne pendant un état d'urgence ou sous la loi martiale. Le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance stipule ce qui suit dans son article 22.

- i. L'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes est interdit. En cas de manifestation violente, seul est autorisé le recours à la force minimale et/ou proportionnée.
- ii. Est interdit en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants.
- iii. Les forces de sécurité publiques, lors des enquêtes de police, ne doivent inquiéter, ni arrêter un parent ou allié du mis en cause.

Pendant plus de deux décennies, la région d'Afrique de l'Ouest a été caractérisée par toutes les formes de menaces sécuritaires, parmi lesquelles, entre autres, les conflits armés violents, le crime transfrontalier, la prolifération d'armements, la traite d'êtres humains, le militantisme et le blanchiment d'argent. De plus les échecs de la gouvernance et la régression démocratique ont contribué à la dégradation de la situation sécuritaire qui affecte certains Etats de la région. Dans des cas exceptionnels là où ces déficits en matière de sécurité ont sapé la stabilité intérieure, les Etats ont eu recours à l'état d'urgence ou à la loi martiale. De telles déclarations, toutefois, ont engendré des tensions entre la préservation de la sécurité intérieure et le respect de l'état de droit et des droits humains.

Il est crucial que les branches législative et judiciaire s'assurent que la déclaration d'un état d'urgence par l'exécutif dans une société troublée est faite selon les dispositions légales et constitutionnelles. Ceci doit être effectué pour préserver la sécurité intérieure et soutenir la démocratie dans la région d'Afrique de l'Ouest.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Adoptez des lois qui habilite le parlement à déclarer, à suivre et à mettre un terme à l'état d'exception et engagez-vous dans d'autres activités de prévention des conflits pour éviter la survenue d'un état d'exception ou le besoin d'en déclarer un.
- ▶ Familiarisez-vous avec les lois et « politiques » afférentes à la déclaration de l'état d'urgence, de façon à savoir quand un état d'urgence répond ou non à l'intérêt national.
- ▶ Assurez-vous que les lois et la pratique de l'état d'urgence dans votre pays sont conformes à l'article 4 du PIDCP. Vérifiez notamment si vos normes et pratiques juridiques nationales en matière d'état d'urgence sont conformes aux principes de nécessité, de proclamation et de notification, de proportionnalité, de cohérence et de non discrimination et que les mesures d'état d'urgence n'affectent pas les droits qui ne peuvent faire l'objet d'une dérogation.
- ▶ Demandez que le gouvernement respecte le droit à un procès équitable en période d'urgence ; tout au moins, que les garanties de procès équitable ne soient jamais soumises à des mesures de dérogation qui contourneraient la protection des droits ne pouvant faire l'objet de dérogation.
- ▶ Soyez pleinement conscients que le régime d'urgence par l'exécutif ne doit pas conduire à la dissolution ou l'ineffectivité du parlement.
- ▶ Exigez que le parlement soit consulté par l'exécutif avant une déclaration d'urgence, même si la constitution ne le prévoit pas expressément.
- ▶ Exigez d'avoir des détails, et d'être autorisé à faire des contributions au sujet de l'usage des pouvoirs d'urgence, des droits humains et questions humanitaires, des règles d'engagement des troupes, de la durée du régime d'urgence et des activités finales intervenant après l'urgence.
- ▶ Assurez-vous que les lois en vigueur ne sont pas violées au cours de l'état d'exception.
- ▶ Mobilisez les principales parties prenantes autour des objectifs du régime d'urgence, une fois convaincu qu'il y a de l'intérêt national.
- ▶ Exigez un rapport périodique sur l'application et cherchez à révéifier la véracité des informations fournies, spécialement si elles sont contestées par d'autres parties prenantes dignes de foi.
- ▶ Facilitez le dialogue et toute autre mesure visant à mettre, aussi rapidement que possible, un terme à l'état d'urgence ou d'exception.

Chapitre 8

Criminalité transfrontalière

Les crimes transfrontaliers sont des crimes qui impliquent des individus et des activités chevauchant les frontières territoriales d'au moins deux Etats. Ces crimes sont habituellement l'œuvre de réseaux criminels qui se livrent au transfert, au transport et à la livraison de biens (souvent de contrebande), de services ou d'argent d'un Etat à un autre par des canaux illicites. La criminalité transfrontalière comprend, de manière non exhaustive, le trafic de drogue, la traite des personnes, le commerce illicite d'armes et de munitions, la contrebande de véhicules et de cigarettes, le brigandage, le vol à main armée, la piraterie, la fraude commerciale et douanière, le blanchiment d'argent et les arnaques financières et informatiques.

Cette forme de criminalité peut être qualifiée d'«organisée» selon les termes de la Convention de l'Organisation des Nations Unies (ONU) contre le crime transnational organisé de 2000, qui définit un groupe criminel organisé comme «un groupe structuré d'au moins trois personnes, agissant ensemble pendant un certain temps dans le but de commettre un ou plusieurs crimes ou délits graves, définis par cette convention, dans le but d'obtenir, directement ou indirectement, un bénéfice financier ou d'une autre nature matérielle».

Nature et typologie de la criminalité transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Les activités transfrontalières consistaient au départ à passer des marchandises en fraude pour échapper aux taxes. Cette tendance a été contemporaine de plusieurs événements sans rapport direct mais qui l'ont influencée, tels que les

1 Ce chapitre a été rédigé par M. Okey Uzoehina et le Colonel Moctar Ndoye.

augmentations du prix des carburants au cours de cette décennie, le décrochage du dollar par rapport à l'or, une inflation élevée, l'extension rapide de la dette dans les pays en développement, et une mobilité accrue des populations entre les Etats après la création de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975.

Avec le développement des réseaux informels, ces activités se sont criminalisées de façon préoccupante, notamment le trafic de narcotiques, la traite des personnes et la contrebande de véhicules et de cigarettes. Les premiers cas de trafic d'héroïne furent relevés au Nigeria au début des années 1980. Depuis les années 1990, toutefois, les activités criminelles transfrontalières se sont complexifiées et répandues en Afrique de l'Ouest. Le conflit interne du Libéria a fait bondir le mercenariat, le pillage, le trafic d'armes et le commerce non réglementé de ressources naturelles, particulièrement de bois et de diamants, sur la scène régionale. Des soldats, des groupes rebelles et des membres du Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) se sont trouvés manifestement impliqués dans le trafic de drogue et de diamants en Sierra Leone.

De nos jours, l'Afrique de l'Ouest est victime d'une combinaison de facteurs qui la rendent vulnérable à la criminalité transfrontalière. Ce sont les faibles structures de gouvernance (en matière de prévention criminelle et d'application des lois) dans de nombreux Etats; des frontières interétatiques poreuses; la pauvreté et la corruption généralisées; ainsi que la réalité géographique qui en font une route de transit pour le trafic illégal de drogue. De plus, les progrès technologiques en matière de communication et la facilité de circulation des capitaux ont encouragé les criminels à opérer avec fluidité à travers des frontières territoriales, alors que les organismes de sécurité et de répression qui agissent normalement dans les limites juridiques d'un territoire donné, sont généralement en retard par rapport à eux. Les réseaux criminels tirent avantage non seulement de la faible connexion existante entre les règlements commerciaux et l'application de la loi mais aussi de toute occasion qui se présente pour corrompre les responsables officiels. Ces réseaux sont devenus en quelque sorte des systèmes complexes et adaptables, alignant continuellement leurs stratégies et leurs modes d'action sur les exigences du 'marché' et sur d'autres motivations. Habituellement les réseaux sont constitués de syndicats d'offre et de demande, et, souvent, d'intermédiaires qui sont étroitement associés aux gardes frontières et à d'autres agents gouvernementaux. Des interrelations potentielles entre les réseaux criminels transfrontaliers et les terroristes qui pillent le corridor sahélien et la bande saharienne présentent de nouveaux risques de sécurité pour la région.

Dans une publication de juillet 2009 intitulée 'Traffics transnationaux et Etat de droit en Afrique de l'Ouest : une évaluation de la menace', l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a identifié différents flux de trafics transnationaux depuis, vers et à travers l'Afrique de l'Ouest: drogue, cigarettes, armes et munitions, êtres humains, médicaments contrefaits, déchets toxiques, pétrole et ressources naturelles. Cette situation sape la sécurité, la stabilité, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la liberté de circulation des personnes et

des biens ainsi que l'intégration économique de la région. Il est devenu évident qu'aucun pays, seul, ne peut combattre efficacement la criminalité transfrontalière. Pour rompre ce cycle criminel, il est nécessaire d'assurer plus de complémentarité entre les efforts aux niveaux national, régional et international.

Cadre et initiatives régionaux pour prévenir et combattre la criminalité transfrontalière

Avant 1999, le cadre légal régional ne s'attaquait qu'accessoirement à la criminalité transfrontalière, mais se concentrait plutôt sur l'assistance juridique mutuelle des membres de la CEDEAO dans la lutte contre les crimes graves. Le cadre se préoccupait également d'investir les tribunaux nationaux d'instruments efficaces pour l'arrestation et le renforcement des sanctions à l'encontre des délinquants fuyant le territoire d'un Etat membre pour chercher refuge sur le territoire d'un autre. Ces questions sont contenues dans deux conventions, respectivement celle de 1992 sur l'assistance mutuelle en matière criminelle qui est entrée en vigueur le 28 octobre 1998, et la convention de 1994 sur l'extradition qui est entrée en vigueur le 8 décembre 2005.

La CEDEAO a pris une position courageuse sur le sujet en reconnaissant que la criminalité transfrontalière était un défi à la sécurité régionale, dans le protocole de 1999 se rapportant au Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits au maintien de la paix et à la sécurité (le Mécanisme). L'article 46 du mécanisme encourage et préconise, entre autres choses:

- ✓ une coopération entre les services de sécurité des Etats membres;
- ✓ l'harmonisation des lois internes en accord avec les conventions pertinentes de la CEDEAO sur l'assistance mutuelle en matière de criminalité et d'extradition;
- ✓ le développement par les Etats membres de procédures simplifiées pour la restitution, après avoir été saisis par un Etat donné, des véhicules et d'autres biens volés;
- ✓ l'établissement, par les Etats membres, d'un fonds spécial financé sur les avoirs d'origine criminelle ayant été découverts et pouvant servir pour des actions préventives et de justice pénale; et
- ✓ l'établissement par la CEDEAO d'un centre de prévention et de justice pénale destiné à servir de point focal pour une assistance juridique mutuelle.

Cette disposition aura été le pivot des mesures politiques, techniques et opérationnelles prises par la suite par la CEDEAO pour combattre la criminalité transfrontalière aux niveaux tant régional que national.

Pour traiter les méfaits associés du blanchiment d'argent –un crime dérivant des profits réalisés par d'autres délits, tels que le trafic de drogue, le soutage de pétrole, la fraude sur les paiements anticipés et les manipulations informatiques– la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO a créé en 2000

le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), qui est une institution spécialisée de la CEDEAO. Dans le but d'attirer les investissements étrangers directs en Afrique de l'Ouest, le GIABA vise à protéger les économies des Etats membres de la CEDEAO en créant des cellules de renseignements financiers en collaboration avec les parties prenantes, au nombre desquelles figurent les banques centrales des Etats signataires.

Le statut du GIABA a été amendé en 2006 pour y incorporer le financement du contre-terrorisme, en réaction aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats Unis; il est désormais mandaté pour:

- ✓ s'assurer de l'adoption de standards contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en accord avec les normes internationales, y compris les recommandations du Groupe d'action financier 40+9;
- ✓ faciliter l'adoption et la mise en œuvre par les Etats membres de mesures contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en prenant en compte les spécificités et les conditions régionales;
- ✓ fonctionner comme un forum au sein duquel les Etats membres peuvent débattre des questions d'intérêt régional et partager leurs expériences;
- ✓ coordonner le soutien apporté aux Etats membres dans la création et la mise en œuvre de régimes d'action contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment par la répression contre la manipulation de fonds provenant de la criminalité, à travers une assistance juridique mutuelle.

Le rapport du GIABA de 2008 montre que si tous les Etats membres de la CEDEAO ont bien adopté une législation anti-blanchiment, seule la Gambie a adopté une législation contre le terrorisme, qui demande encore quelques amendements pour se conformer aux standards internationaux. Seul le Nigeria a ratifié la Convention de 1999 des Nations Unies pour la suppression du financement du terrorisme.

Au niveau opérationnel, plusieurs efforts ont été faits par la CEDEAO pour promouvoir la coopération et la coordination entre les organismes de sécurité (dont les services d'immigration, la police, les douanes, les patrouilles frontalières et les forces armées) de ses Etats membres. La création du Comité des chefs de police de l'Afrique de l'Ouest (WAPCCO) en tant qu'institution spécialisée de la CEDEAO en 2003 et la réunion du Comité des chefs des services de sécurité visaient à combattre la criminalité transfrontalière. L'article 2(2)(a) des Statuts du WAPCCO charge le comité de définir une stratégie de lutte contre la criminalité. Conformément à son mandat, il a recherché l'assistance du bureau régional de l'Organisation internationale de la police criminelle (OIPC/INTERPOL) afin de mettre au point une stratégie régionale robuste contre la criminalité transfrontalière, intégrant la dimension du genre.

Le Nigeria a pris l'initiative de partager ses expériences avec le WAPCCO et a recommandé quelques mesures pouvant servir de base à l'adoption d'une stratégie pour une action commune de l'Afrique de l'Ouest contre ce type de criminalité. Ces mesures comprennent:

- ✓ la création d'une patrouille mixte aux frontières, incluant les forces de police des Républiques du Bénin, du Niger et du Tchad;
- ✓ la création de centres sur la cybercriminalité disposant de l'expertise et de la capacité nécessaires pour traiter le nombre grandissant de délits liés à l'usage de l'Internet;
- ✓ l'échange d'information sur les activités criminelles entre tous les pays d'Afrique de l'Ouest;
- ✓ une contribution financière au WAPCCO; et
- ✓ la donation de véhicules aux forces de police des Etats voisins.

La patrouille frontalière mixte du Bénin et du Nigeria qui opère contre la criminalité depuis 2002, a assuré la sécurité et recréé un environnement propice aux activités commerciales le long de leurs frontières territoriales communes.

Le Plan d'action régional 2008–2011 de la CEDEAO pour la lutte contre le trafic illicite de drogues, le crime organisé et l'abus de drogues en Afrique de l'Ouest

Au cours de son trente-cinquième sommet ordinaire, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique de l'Ouest, réunie à Abuja le 19 décembre 2008, a adopté une déclaration politique et un Plan d'action régional pour 2008–2011 visant à traiter le problème, en évolution rapide, du trafic illicite de drogue, de son usage et du crime organisé. La déclaration politique constitue la base d'un fort engagement politique et un cadre de coopération détaillé. D'une manière significative, cette déclaration demande à la Commission de la CEDEAO de prendre toute action appropriée pour élaborer une convention régionale contre le trafic illicite de drogue et son usage. Le Plan d'action régional (voir encadré 13) contient cinq domaines thématiques, et plusieurs objectifs pour chacun d'eux. Chaque objectif est à son tour décliné en stratégies à accomplir à travers des actions nationales et régionales spécifiques. Les institutions pilotes (essentiellement la Commission de la CEDEAO et les Etats membres) ainsi que les partenaires potentiels sont identifiés au regard de chaque tâche à accomplir.

La Commission de la CEDEAO est chargée de la coordination de la mise en œuvre de la déclaration politique et du plan d'action d'intervention en s'appuyant sur le fonds ECODRUG, avec le soutien et la coopération des partenaires au développement. Un comité interdisciplinaire a été mis sur pied au sein de la Commission pour garantir une approche cohérente et coordonnée. Le Commissaire chargé du développement humain et du genre assure la coordination entre tout ce qui concerne l'usage des stupéfiants et les actions de prévention de la criminalité qui lui sont liées, en mettant à profit ses interactions étroites avec la société civile, alors que le commissaire chargé des affaires politiques, paix et sécurité se concentre quant à lui sur l'application de la loi ainsi que sur les questions de sécurité liées à la drogue pour assurer la cohérence avec les structures existantes qui traitent de

la sécurité en général. Le département des affaires juridiques traite des questions liées à l'environnement juridique proprement dit et au respect de l'Etat de droit.

De plus, la CEDEAO a élaboré un plan opérationnel pour 2009-2012, accompagné d'un calendrier et d'un budget pour chacune des actions spécifiques énumérées dans le plan d'action régional. Un mécanisme de surveillance et d'évaluation lui a également été annexé, en application de la directive de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, au terme de laquelle des rapports de situation annuels doivent être fournis à la Commission de la CEDEAO. La Commission s'est également engagée à former les experts des Etats aux méthodes de recueil et d'analyse des renseignements, ainsi qu'à créer et à gérer des banques de données dans ce domaine.

La Commission de la CEDEAO a continué de coopérer, en bénéficiant de leur assistance technique, avec l'Union européenne (UE), l'UNODC, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), le Bureau de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) et INTERPOL sur les questions de drogue. Diverses initiatives sont actuellement à différents stades de développement aux niveaux national et régional. Le 23 avril 2009, pour soutenir la mise en œuvre du plan d'action régional de la CEDEAO, l'UNODC, le DOMP, l'UNOWA (département des affaires politiques) et INTERPOL ont lancé un ambitieux programme visant à créer des capacités nationales et régionales dans les domaines de la répression, de la médecine légale, du renseignement, de la gestion des frontières, du blanchiment d'argent; ce programme vise aussi à renforcer les systèmes de justice criminelle. L'initiative phare est la proposition de création d'unités spécialisées dans la criminalité transnationale, dans un premier temps en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Liberia et en Sierra Leone.

L'UE, dans le cadre du Dixième fond européen de développement (2008–2013) et de son Instrument de stabilité (IdS), est également en train d'élaborer un programme d'appui au Plan d'action régional. Dans le cadre de l'IdS, le crime organisé sur les itinéraires de la cocaïne est identifié comme étant une menace transrégionale nécessitant des actions de soutien. Il existe également, dans les institutions judiciaires et de maintien de l'ordre, des plans pour renforcer les capacités de coopération internationale au sein des pays bénéficiaires pour combattre les réseaux criminels internationaux. Dans le même temps, l'UNODC et l'UE travaillent avec l'IdS sur une initiative qui vise à créer un réseau de communication opérationnel en temps réel à travers une sélection d'aéroports internationaux en Afrique de l'Ouest (*Airport Communication Project - AIRCOP*).

Encadré 13

Domaines thématiques et objectifs du Plan d'action régional de la CEDEAO

- ▶ **Domaine thématique n°1** Mobilisation du leadership politique de la CEDEAO et expression du besoin d'allocations budgétaires nationales adéquates par les Etats membres de la CEDEAO afin de prévenir et de combattre le problème du trafic de drogue illicite, du crime organisé qui en découle et de l'usage de stupéfiants.

Objectifs

- ✓ Améliorer le niveau du soutien et de l'engagement manifestés par les dirigeants politiques des Etats membres face au problème du trafic illicite de drogue, du crime organisé qui en découle et de l'usage des stupéfiants dans l'ensemble de la région.
 - ✓ Prendre en compte dans l'espace de la CEDEAO la spécificité de tous les domaines ainsi que le risque majeur qu'induisent les trafics de drogue et d'armes, le terrorisme et l'existence de groupes extrémistes.
 - ✓ Redéfinir la question des narcotiques et celle de l'ensemble de la criminalité organisée qui en découle et qui font peser des menaces sur la sécurité régionale et nationale ainsi que sur la santé publique.
 - ✓ Renforcer la capacité opérationnelle de la Commission de la CEDEAO pour garantir la coordination de la mise en œuvre de la déclaration politique, du plan d'action régional et des autres mandats que lui a confiés la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.
- ▶ **Domaine thématique n°2** un maintien de l'ordre efficace joint à une coopération nationale/régionale pour lutter contre l'accroissement très élevé du trafic illicite de drogue et du crime organisé.

Objectifs

- ✓ Réduire de façon significative les cargaisons de cocaïne et le trafic d'autres drogues illicites dans la région.
- ✓ Renforcer le cadre existant des services de répression et de médecine légale pour s'opposer au trafic de drogue et à la criminalité organisée connexe au sein des Etats membres.
- ✓ Renforcer l'intégrité institutionnelle et individuelle pour minimiser l'incidence de la corruption et des compromissions.

- ▶ **Domaine thématique n°3** Un cadre juridique adéquat et approprié pour une administration efficace de la justice criminelle.

Objectives

- ✓ Renforcer les instruments légaux, les rendre suffisamment dissuasifs à l'encontre du trafic illicite de drogue.
- ✓ Harmoniser les lois pour s'assurer que les lacunes existantes, exploitées par les trafiquants de drogue, sont comblées en recourant dans l'ensemble de la région à la mesure dite de la peine minimum contre des délits spécifiques liés aux stupéfiants.
- ✓ Améliorer les efforts régionaux et internationaux dans le traitement du problème des narcotiques et de la criminalité organisée qui en résulte dans la région.

- ▶ **Domaine thématique n°4** Confronter et traiter les menaces émergentes d'un accroissement de l'usage de stupéfiants et des problèmes de santé et de sécurité qui lui sont associés.

Objectifs

- ✓ Eviter que la population de la région ne devienne grande consommatrice de narcotiques suite à la disponibilité accrue de substances illicites.
- ✓ Harmoniser les politiques relatives à l'usage de la drogue et à la lutte contre le SIDA aux niveaux national et régional.
- ✓ Assurer la détection et le traitement précoces du SIDA et de la dépendance à la drogue par des services aux drogués, et plus particulièrement aux populations cachées et aux groupes marginalisés.
- ✓ Créer/renforcer et/ou équiper des centres de réhabilitation sociale pour réinsérer les consommateurs de drogue en leur offrant toute une gamme de traitements et de services afin de répondre aux besoins de traitement et de réinsertion des personnes qui ont un problème d'addiction à la drogue.
- ✓ Intégrer la formation professionnelle des consommateurs de drogue dans leur programme de réinsertion.
- ✓ Prévenir les problèmes sociaux graves et chroniques qui affectent les consommateurs de drogue, leur famille et la société au sens large.

- **Domaine thématique n°5** Des données valables et sûres pour évaluer l'ampleur du trafic de drogue et les problèmes d'addiction qui affectent la région de façon durable.

Objectifs

- ✓ Développer une capacité viable pour la recherche et l'évaluation des questions liées à la drogue et au crime et conduire des analyses et des études de situation périodiques.
- ✓ Mettre sur pied des mécanismes et procéder à des enquêtes de fond sur des questions spécifiques propres à informer et à instruire le public sur les tendances et les caractéristiques de l'usage de stupéfiants.
- ✓ Evaluer les programmes d'intervention et s'assurer de leur efficacité.
- ✓ Soutenir les réseaux et les partenariats pertinents, ainsi que le développement des mécanismes nationaux et régionaux de partage de l'information.

Source: Plan d'action régional de la CEDEAO pour la lutte contre le trafic illicite de drogues, le crime organisé et l'abus de drogue en Afrique de l'Ouest, 2008-2011, Abuja, Nigeria (2008).

Le rôle du parlement dans la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière

En raison de la nature même de la criminalité transfrontalière, il est évident que des efforts isolés de niveau national sont inadéquats pour y faire face. Ceci est en partie dû au fait que la région d'Afrique de l'Ouest présente des défis et des dilemmes opérationnels singuliers. Ainsi, il n'y a pas de structures uniformes dans les services de sécurité des Etats membres de la CEDEAO; en plus des services de sécurité réguliers dont disposent les Etats anglophones, les Etats francophones sont dotés d'une gendarmerie. Les systèmes juridiques pénaux qui s'appliquent sont différents -le droit coutumier dans les pays anglophones et le droit civil dans les Etats francophones- comme le sont les procédures en matière de poursuites et de défense. Les Etats côtiers, par ailleurs, ont des gardes côtes, un service qui n'existe pas dans les pays continentaux. Il n'y a donc pas de code opérationnel uniforme pour les services de sécurité dans la région.

Ce sont les cadres juridiques qui donnent vie aux structures et aux mécanismes; aussi les parlements nationaux doivent-ils jouer un rôle pilote dans le renforcement du cadre légal sur la criminalité transfrontalière en mettant les lois nationales en harmonie avec les traités et les protocoles régionaux et internationaux. Tous les

Etats membres de la CEDEAO ont ratifié la Convention de l'ONU sur la criminalité transfrontalière organisée de l'an 2000. En l'absence d'une convention propre à la CEDEAO sur la criminalité transfrontalière, les parlements d'Afrique de l'Ouest doivent ratifier et 'nationaliser' les conventions et les protocoles pertinents de la CEDEAO qui ont un impact sur le combat mené contre la criminalité transfrontalière.

Au niveau régional, le Parlement de la CEDEAO, par le canal de sa commission permanente des affaires politiques, de celle sur la paix et de la sécurité et d'autres encore, est bien placé pour examiner les questions qui relèvent de la sécurité collective. Bien que le statut du Parlement les cantonne dans un rôle consultatif, la composition actuelle de celui-ci, constituée de membres élus des parlements nationaux, est, en elle-même, un facteur d'harmonisation. Ce forum doit être utilisé pour partager les expériences et l'information des différents pays relatives aux bonnes pratiques, pour inspirer les réponses régionales ainsi que pour fixer et transmettre les normes et bonnes pratiques du niveau régional aux parlements nationaux.

Encadré 14

Pratiques, mécanismes et cadres nationaux pour combattre la criminalité transfrontalière

► Bénin

On estime que le blanchiment d'argent coûte au Bénin environ 3 % de son PNB chaque année. Une source évidente du blanchiment est la prévalence du trafic de drogue et la corruption qui lui est associée. Un rapport de l'Institut interrégional de l'ONU sur le crime et la justice estime que la contrebande et la traite des personnes en cours au Bénin sont ininterrompues.

C'est la Direction des affaires monétaires et financières de la direction nationale du Trésor et des comptes publics, dépendant du Ministère des finances, qui est l'autorité en titre pour traiter des questions financières relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le terrorisme. Le décret n°2006-752 du 31 décembre 2006 a créé la cellule de renseignements financiers, entité destinée à être la principale banque de données et la principale source de renseignements financiers au Bénin; elle a le pouvoir d'enquêter et de générer des renseignements afin d'engager des poursuites judiciaires contre les crimes économiques et financiers.

Le Bénin est membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le blanchiment d'argent est considéré comme un crime au Bénin conformément à une loi uniforme de l'UEMOA. Cette loi a été officiellement ratifiée par l'Assemblée nationale le 31 octobre 2006. Le Bénin est signataire de plusieurs conventions internationales, parmi

lesquelles la Convention de l'ONU contre le trafic illicite de narcotiques et de substances psychotropes de 1988, la Convention de l'ONU contre la criminalité transfrontalière organisée de l'an 2000, et la Convention de l'ONU contre la corruption de 2003.

► **Gambie**

La porosité des frontières, la faiblesse des mécanismes de contrôle, la prévalence de la pauvreté, le caractère dominant des transactions financières en espèces, la manque de familiarité avec l'obligation de vigilance et de connaissance de la clientèle, l'influx massif de touristes et les preuves anecdotiques d'infractions criminelles liées à la drogue et à d'autres délits constituent tous des facteurs qui contribuent à une augmentation des risques en Gambie.

Malgré des ressources et des capacités limitées, la Gambie a voté divers lois et réglementations pour lutter contre la criminalité transfrontalière. Au nombre de ces lois et réglementations figurent le décret de 1994 relatif aux crimes économiques (délits particuliers), la loi contre le terrorisme de 2002, la loi relative à la lutte contre la 2003, la loi contre le blanchiment de capitaux, de 2003, et la révision de la réglementation du fonctionnement des bureaux de change en 2005. Cependant, toutes ces lois doivent faire l'objet d'une mise à jour et d'une modernisation. La Gambie est signataire de plusieurs conventions internationales, parmi lesquelles, la Convention de l'ONU contre le trafic illicite de narcotiques et de substances psychotropes de 1988 ainsi que la Convention contre la criminalité transfrontalière organisée (en 2000).

Bien qu'une commission interservices ait été mise sur pied, elle est demeurée une entité ad hoc et provisoire. En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions des lois pertinentes, cette commission n'a pas vraiment joué son rôle de coordination et de mise à exécution. Toutefois, il convient de citer d'autres organismes pertinents: l'Office national de lutte contre la drogue, le département d'Etat pour l'intérieur et la justice, et le ministère des finances et des affaires économiques. Chargé de la surveillance de la police, du service de l'immigration et de l'Office national de lutte contre la drogue, le département d'Etat pour l'intérieur et la justice a des responsabilités statutaires de coordination et de contrôle dans la mise en œuvre des lois contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

► **Nigeria**

Bien que le Nigeria ne soit pas un centre financier 'offshore' son importante économie est un refuge pour le trafic des personnes, des narcotiques et d'autres biens. Le Nigeria est un pays de transit important et le centre d'une activité financière criminelle, du fait que des Nigériens

sont profondément impliqués dans des cartels de contrebande et de trafic dans le monde entier. Des individus et des organisations criminelles tirent parti de la situation géographique du pays, de la faiblesse de ses lois et de leur non application de la corruption systémique, ainsi que des conditions économiques dégradées pour renforcer leur capacité de perpétrer toutes sortes de crimes financiers. En plus des narcotiques et du blanchiment d'argent lié à la corruption, la fraude sur les paiements anticipés (connue sous le nom de '419') demeure un crime financier lucratif.

Quelques succès ont été obtenus grâce aux améliorations apportées à la formation de magistrats au bénéfice des tribunaux nigériens et grâce à la création, par voie législative, des organismes suivants: l'Agence nationale de répression du trafic de stupéfiants, la Commission des crimes économiques et financiers (EFCC), la Commission indépendante sur les pratiques de corruption (ICPC), la Cellule de renseignements financiers du Nigeria, la Cellule spéciale de lutte contre le blanchiment de capitaux. Suite aux succès remportés par l'EFCC, efficacement soutenu par la Cellule de renseignements financiers du Nigeria, de nombreux criminels nationaux ont émigré vers les pays voisins pour y poursuivre leurs activités. L'EFCC est en bonne passe de devenir -et elle en a toujours la capacité- un modèle d'organisme de répression des fraudes en Afrique de l'Ouest.

Source: Rapport annuel du Groupe d'action intergouvernemental contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'ouest (GIABA), 2008.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Parlements nationaux

- ▶ Assurez-vous de la ratification et de l'harmonisation des traités et des protocoles se rapportant à la criminalité transfrontalière.
- ▶ Prenez des dispositions en vue de l'internalisation, si nécessaire, des conventions et des protocoles pertinents de l'ONU et de la CEDEAO pour permettre leur application.
- ▶ Introduisez de nouveaux textes de loi pour renforcer les structures nationales de lutte contre le crime transfrontalier, spécialement dans le domaine de la traite des personnes, ainsi que pour compléter les mécanismes régionaux existants.
- ▶ Attirez l'attention du gouvernement sur la nécessaire mise en place de ressources techniques et financières adéquates pour sécuriser les frontières territoriales nationales.

- ▶ Ayez un droit d'inspection, d'interrogation et d'enquête (idéalement par le biais de commissions mixtes) sur des questions relatives à la traite des personnes, au trafic de drogue et aux crimes financiers.
- ▶ En vertu des pouvoirs de contrôle du parlement, lancez des processus de responsabilisation visant la professionnalisation des services de sécurité et des organismes de maintien de l'ordre, particulièrement la promotion des mesures anti corruption et le respect des droits humains.
- ▶ Contribuez à la popularisation dans la région des bonnes pratiques en matière de gouvernance de la sécurité dans la région.
- ▶ Revoyez les tarifs et les taxes qui sont des incitations à la contrebande transfrontalière, dans l'esprit de la Convention de la CEDEAO de 1982 relative au transit routier inter-état des biens.

Parlement de la CEDEAO

- ▶ Plaidez en faveur d'une convention régionale sur la criminalité transfrontalière.
- ▶ Participez indirectement à la prise de décision en présentant des recommandations politiques sur la criminalité transfrontalière à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.
- ▶ Mettez en place un mécanisme indépendant pour suivre le déroulement du plan d'action de la CEDEAO, dans le but de faire des recommandations pour son amélioration.
- ▶ Plaidez auprès des décideurs et mobilisez les ressources des partenaires techniques et financiers pour combattre la criminalité transfrontalière et pour mettre en œuvre les réformes dans l'ensemble de la région de la CEDEAO.
- ▶ Assurez l'harmonisation des traités et des protocoles de la CEDEAO avec la législation nationale.
- ▶ Partagez les expériences des pays et envisagez des stratégies nationales complémentaires pour combattre la criminalité transfrontalière.
- ▶ Dans l'esprit de la Vision stratégique 2020 de la CEDEAO, plaidez pour l'adoption d'une seule monnaie pour l'ensemble de la région, ce qui aurait pour effet de diminuer la contrebande en améliorant la parité du pouvoir d'achat des citoyens de la Communauté.

Chapitre 9

Transferts d'armes légères et de petit calibre¹

La prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) demeure une menace majeure pour la région ouest-africaine. Selon le rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'Afrique de l'Ouest de mars 2007, il y a un nombre croissant de fabricants illicites, de trafics et de vols d'armes à feu dans la région.

Les parlements ont un rôle éminent à jouer dans le contrôle du commerce et des transferts d'armes. Les règles et procédures applicables aux achats et ventes d'armes doivent être conformes à celles prévues par les mécanismes internationaux et régionaux ainsi que par les lois nationales relatives aux marchés publics, au budget et aux finances, et les lois relatives aux contrats et au règlement des litiges. Les orientations générales applicables au commerce et aux transferts d'armes ainsi que le cadre juridique en la matière doivent se fonder sur les principes de transparence et sur l'obligation de rendre des comptes.

Ce chapitre analyse systématiquement les politiques, les lois, les règles, les procédures et les pratiques existantes en matière de transferts d'armements en Afrique de l'ouest. Il examine en particulier les aspects principaux des politiques nationales dans ce domaine et la façon dont les parlements, au sein des Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) - mais aussi le Parlement de la CEDEAO - peuvent lutter contre les transferts illicites et déstabilisants d'ALPC.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Jonathan Sandy.

Cadre juridique et politique pour les transferts d'armements

On entend par transfert d'armes toute activité par laquelle des Etats ou des acteurs non étatiques vendent ou achètent des armes. Les transferts d'armes comprennent donc la vente ou le commerce, l'achat ou les passations de marchés ainsi que les dons d'armes.

On s'accorde à reconnaître, sur la scène internationale, l'existence de politiques, de lois et de mécanismes de contrôle inadaptés tant pour réguler les flux et les détentions d'ALPC, que pour réduire les risques de transferts illicites. En Afrique de l'Ouest, tous les gouvernements nationaux disposent de politiques et de cadres juridiques pour contrôler les ALPC. La plupart des législations de la région sur les armes à feu sont désuètes. Par exemple, en Gambie, la législation sur les armes à feu remonte à 1924. Les législations du Libéria, de la Sierra Leone et du Nigeria en la matière datent de 1950. De multiples institutions sont responsables de la mise en application des lois nationales dans différents pays, ce qui crée parfois d'inutiles chevauchements ou duplications de responsabilité, préjudiciable à l'efficacité de la mise en œuvre de ces lois. Ainsi, le nombre des institutions impliquées varie de deux au Nigeria à cinq ou six dans de nombreux pays francophones.

Politique nationale en matière de commerce et de transfert d'armes

Le gouvernement doit définir une politique et une législation applicables aux ventes d'armes et les soumettre à l'approbation du parlement. Cette politique doit préciser les principes régissant les ventes d'armes conventionnelles, notamment :

- ✓ L'importation et l'exportation d'armes conventionnelles doivent être soumises au contrôle des commissions compétentes du parlement.
- ✓ La réglementation du commerce des armes doit être conforme aux principes de la charte de l'ONU, au droit international et aux embargos sur les armes décidés par l'ONU. Elle doit aussi prendre en compte les préoccupations économiques, politiques, morales et de sécurité des pays acheteurs d'armes.
- ✓ Le principe de transparence dans les décisions pour que l'obligation de rendre des comptes et la probité soient toujours respectées.
- ✓ Des principes empêchant les pratiques répréhensibles doivent être inscrits dans la loi, en se fondant sur les recommandations de l'ONU, entre autres, en la matière et sur les meilleures pratiques en vigueur dans les autres pays. Acheteurs et vendeurs doivent prendre un engagement d'intégrité.
- ✓ Le parlement doit s'assurer que la nature et le type des armes vendues correspondent bien aux besoins de défense véritables des pays acheteurs tels qu'approuvés par les parlements desdits pays.
- ✓ Le parlement du pays vendeur d'armes doit s'assurer que le pays acheteur

respecte les droits de l'homme et les libertés fondamentales et qu'il s'est doté de processus efficaces garantissant la transparence des décisions relatives à la passation de marchés.

- ✓ Le parlement doit être en mesure de s'assurer que la vente d'armes ne menace pas la paix, ne risque pas d'aggraver les tensions ou les conflits armés régionaux, d'entraîner une course aux armements dans la région ou d'ajouter à l'instabilité régionale par l'introduction d'un système d'armes, ou de quantités d'armes de petit calibre pouvant déstabiliser la région. Lorsque les commissions parlementaires de la défense engagent un dialogue régional sur les menaces pour la stabilité régionale, les passations de marchés excessives et la confidentialité qui les accompagne, génératrices de corruption, se retrouvent sur la place publique.
- ✓ Il convient de mettre en place des mécanismes empêchant que les armes vendues à un pays ne soient réexportées ou détournées à des fins contraires aux conditions prévues par le certificat d'importation.

Encadré 15

Commerce des armes de petit calibre: chiffres estimatifs

« La production en volume d'armes de petit calibre est actuellement inférieure à ce qu'elle était au cours des dernières années de la guerre froide, mais des millions d'armes de ce type sont encore produits chaque année (...). D'après les estimations (...), la valeur de la production mondiale d'armes, munitions comprises, pour l'année 2000, était d'au moins 4 milliards de dollars US. En termes de volume, on estime à environ 4,3 millions le nombre d'armes de petit calibre produites en 2000, (...) en baisse de 30% [par rapport au nombre annuel moyen pendant la guerre froide]».

« Si la demande d'armes neuves de petit calibre décroît (...), l'offre, elle, semble en hausse (...). Le nombre des entreprises a plus que triplé en moins de 20 ans, passant de 196 dans les années 1980 à près de 600 aujourd'hui.

(...) Avec cette multiplication des entreprises et des pays producteurs d'armes de petit calibre - prêts à vendre à n'importe qui, n'importe où et à n'importe quel prix - il est désormais plus facile pour les gouvernements autoritaires, les acteurs non étatiques, les terroristes et les criminels d'obtenir des armes plus récentes, plus puissantes et plus meurtrières que jamais auparavant. Il est donc indispensable que les gouvernements contrôlent la production des armes de petit calibre: c'est même une priorité de sécurité internationale. »

Source: Small Arms Survey (2001), *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*. Oxford: Oxford University Press.

Rôles et options possibles pour des mécanismes internationaux et régionaux

La fin de la guerre froide a conduit à une réduction de la taille des armées à travers le monde. Cela a rendu des millions d'armes redondantes et donc en surplus. L'absence de gestion cohérente de ce surplus a eu pour conséquence que de nombreuses armes ont été transférées de gouvernement à gouvernement, mais aussi de gouvernements à des groupes non étatiques, jusqu'à échapper au contrôle du public. Il est clair que nombre de ces armes ont été détournées dans des pipelines d'armes volées ou directement volées dans des dépôts mal gardés.

Près des deux cinquièmes des armes conventionnelles majeures vendues dans les années 1990 provenaient de ces surplus. La principale raison de l'apparition de ces surplus, en tant que phénomène dans le commerce international d'armes dans les années 1990, est que les immenses arsenaux de l'ancien bloc soviétique ont brusquement échappé à tout contrôle central. Les difficultés économiques et ces gigantesques disponibilités en armes ont transformé les arsenaux en sources de devises fortes permettant de répondre à des besoins financiers urgents. Mais, il faut bien le constater, beaucoup de transactions ont été conclues par des réseaux criminels liés ou non à la direction politique en place. Bien entendu, l'ancien bloc soviétique n'a pas été le seul à convertir ses arsenaux en devises. Plusieurs pays développés et en développement ont fait de même.

Encadré 16

Commerce des surplus d'armes: une conséquence indésirable du désarmement

« Si le commerce des armes neuves est en baisse, les statistiques montrent que le commerce des armes d'occasion en excédent bat tous les records. Une série de facteurs, parfois contradictoires, a déterminé le transfert de ce surplus. Les traités de désarmement, les cessez-le-feu et la réduction des effectifs déployés ont créé des stocks représentant au total près de 165 000 armements majeurs dans le monde, dont 18 000 ont été exportés ou donnés entre 1990 et 1995. Pour la première fois, en 1994, le commerce des armes en surplus a dépassé celui des armes neuves. On trouve désormais des armes de surplus à des prix inférieurs voire données gratuitement dans le cadre de programmes d'aide. Ce commerce est le résultat non souhaitable du désarmement dès lors qu'il atteint des régions déchirées par un conflit et qu'il alimente les courses régionales aux armements. »

Source: Herbert Wulf (1998), Bonn International Centre for Conversion
www.bicc.de

Bien entendu, les destinataires de ces armes étaient les pays les moins prospères où les structures de contrôle parlementaire laissaient fortement à désirer. Pendant les années 1990, 90 pays au moins ont importé des armements majeurs de surplus. Mais il est de la plus haute importance que les armes de petit calibre fassent l'objet des contrôles les plus stricts et que des lois fassent obligation aux gouvernements et aux armées de signaler annuellement à leur parlement les pertes ou vols d'armes et de munitions de petit calibre. Il faut aussi prendre des mesures visant à convertir les usines d'armes de petit calibre en ateliers de fabrication de biens non militaires.

La moyenne mobile sur cinq ans (1997-2001) des transferts d'armes au niveau mondial a baissé. Un repli essentiellement imputable à la baisse des livraisons par les Etats-Unis, premier fournisseur de 1997 à 2001, sachant que les livraisons de ce pays en armes ont reculé de 65% depuis 1998. La Russie était le second fournisseur pendant la même période, mais elle est passée au premier rang en 2001, ses transferts d'armes ayant augmenté de 24 % entre 2000 et 2001. La Chine était, et de loin, le principal destinataire d'armes en 2001, avec une hausse de 44 % par rapport à 2000. Les importations de l'Inde ont augmenté de 50%, ce pays devenant le troisième destinataire en 2001. Les autres gros acheteurs de 1997 à 2001 ont été l'Arabie saoudite, Taiwan et la Turquie

Mise en avant par la situation et les événements d'après la guerre froide, la question de la transparence et du contrôle des exportations d'armes fait l'objet d'un débat nourri dans beaucoup de pays sur ce que peuvent et ce que doivent faire les parlements.

L'encadré 17 donne des exemples de mesures prises par les Etats membres de la CEDEAO. Nul ne conteste désormais l'importance de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, d'où le renforcement sensible du contrôle parlementaire sur les exportations d'armes dans les Etats susmentionnés, sachant que beaucoup reste à faire dans de nombreux pays.

Encadré 17

Dispositions juridiques pour la régulation du transfert d'armes légères dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest

Burkina Faso

La législation sur les ALPC date de 1992 (décret n°92-387). Toutefois, comme cette législation ne concernait que l'usage et la possession civiles des ALPC, elle a été revue et corrigée en 2001; elle couvre à présent la production, les droits de fabrication et le transit. Une commission nationale, créée au Burkina Faso en 2001, est actuellement fonctionnelle. Il y a un engagement plus prononcé avec la société civile. La loi actuelle ne fait obligation ni au gouvernement ni à la commission nationale de rendre compte annuellement au parlement des transferts et des achats d'armements. La loi ne prévoit pas

non plus de contrôler l'identité des détenteurs d'une licence d'exportation d'armes ni celle des récipiendaires. C'est un point capital car les licences d'importation et d'exportation ne doivent pas contrevenir à la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes de 2006.

Côte d'Ivoire

Une autorisation préalable est requise par la législation ivoirienne pour l'achat, la possession et le port d'armes (décret n°99-183 du 24 février 1999). La loi ne contient aucune disposition concernant l'exportation, la réexportation, le transit, le transbordement ou l'importation d'armes et de matériels de guerre. De ce fait, il n'y a pas de débat parlementaire sur les transferts d'armes eu égard à la Convention de la CEDEAO.

Ghana

Le gouvernement du Ghana a mis en œuvre une loi révisée sur les armes à feu, l'«Arms and Ammunitions Act», en août 2003. La loi de 2003 comporte des dispositions qui permettent à la Commission parlementaire d'inventaire sur les armes et les munitions de conduire des contrôles sur les questions liées aux ALPC, bien que sa capacité institutionnelle à jouer ce rôle ait encore besoin d'être renforcée. On espère que cette commission s'évertuera à intégrer dans la législation nationale les dispositions de la Convention de la CEDEAO et à s'engager dans la réglementation des transferts d'armements.

Guinée

En Guinée Conakry, la source première de réglementation est la loi du 22 juillet 1996. Son article 9 permet aux autorités compétentes d'accorder des permis pour l'achat et la possession d'armes et de munitions. La compétence des autorités varie en fonction de la catégorie des armes. Par exemple, les armes de guerre sont soumises à l'autorisation et à la supervision du ministre de la défense. Les armes de chasse sont soumises à l'autorisation conjointe du ministère de l'administration territoriale (direction des libertés publiques et de la réglementation) et du ministère de la sécurité. La délivrance de permis de port d'arme de chasse par l'administration territoriale, au travers de la direction nationale des libertés publiques, n'est pas prévue par la loi de 1966 qui en donne la compétence au ministère de la sécurité. Le Parlement de la République de Guinée n'a aucun rôle dans la réglementation ni dans le contrôle des transferts d'armes dans la législation actuelle. Il n'y a pas de mécanisme de compte rendu pour informer le Parlement et le public des autorisations d'exportation d'armes.

Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau a ses propres lois, décrétées pendant la période coloniale, pour le contrôle et la réglementation des armes à feu, des munitions, des explosifs et de tous les matériels connexes. Une disposition de l'article 51 du bulletin officiel n° 37.3123 de 1960 permet aux particuliers d'acheter légalement des armes à feu; elle autorise également le transfert des armes et des munitions correspondantes à toute personne qui peut obtenir une licence pour les détenir. La commission nationale du décret sur le contrôle des armes légères a été créée en 2006. Toutefois le rôle de l'assemblée nationale de Guinée-Bissau dans la réglementation des transferts et des licences est extrêmement faible, voire inexistant.

Niger

Deux lois réglementent les ALPC au Niger; elles remontent toutes deux aux années 1960 et couvrent principalement leur usage et leur détention civils. Une loi est en cours d'élaboration pour les mettre à jour et les adapter aux besoins et aux exigences du pays. Le Niger a été l'un des premiers pays de la CEDEAO à avoir mis sur pied une commission nationale sur la prolifération des armes légères, en 1998. La société civile est membre de cette commission qui demeure néanmoins à dominante militaire.

Nigeria

La loi centrale qui régleme les ALPC au Nigeria est le 'Firearms Act' de 1959, qui prévoit des dispositions pour réglementer la possession et la gestion des armes à feu et des munitions, y compris celles à chargement par le canon, ainsi que des questions annexes qui s'y rapportent. Les autres lois sont le 'Robbery and Firearms Act' de 1984, l' 'Explosive Act' de 1960 et le 'Defence Industries Corporation of Nigeria Act' de 1964. Toutefois, la loi de 1959 est actuellement considérée comme centrale à la réglementation des armes à feu au Nigeria. Le président de la République du Nigeria, l'inspecteur général de la police et les commissaires de police de chaque Etat disposent de différents niveaux de pouvoirs (qui, la plupart des cas peuvent être délégués). Une autorisation ou une licence est nécessaire chaque fois qu'une arme est vendue ou transférée d'un individu à un autre. Personne ne peut vendre ou transférer une arme à feu ou des munitions à une personne (autre qu'un armurier dûment inscrit au registre du commerce) sans présenter une licence ou un permis délivré par l'autorité qui autorise la possession d'une telle arme et de ses munitions (section 11 de la loi). Le parlement n'a pas de rôle bien défini dans la surveillance des décisions d'attribution de licences d'exportation d'armements. Il n'y a pas non plus de dispositions pour des débats parlementaires. Les parlementaires peuvent poser des questions rétrospectives sur les autorisations d'exportation d'armement.

Sierra Leone

La loi de 1955 sur les armes et les munitions de la Sierra Leone est la loi nationale en vigueur pour la réglementation des armes. Aux termes de cette loi, le chef d'Etat de la République de Sierra Leone et l'inspecteur général de la police se partagent des pouvoirs considérables quant à l'attribution et à la résiliation des différentes catégories de licences. Une nouvelle loi, 'Arms and Ammunition Bill' a été rédigée en 2006. Singulièrement, la section 43(1) permet d'appliquer n'importe quels dispositions et objectifs de cette loi. De plus, l'article 44 donne au président la possibilité de décréter qu'une arme est une arme de guerre pour les besoins de cette loi. L'analyse montre que la loi de 1955 a une ambition trop limitée et que ses dispositions ne sont pas cohérentes avec la convention de la CEDEAO de 2006. Le processus de formulation de la loi de 1955 recourait moins, alors, aux consultations ce qui signifiait moins d'amendements. Les dispositions relatives au contrôle parlementaire en sont absentes, spécialement en ce qui concerne le transfert des armes et la nécessité de rendre des comptes sur l'achat d'armements.

Les Etats membres de la CEDEAO se sont engagés à s'attaquer à la menace des transferts illicites d'armements en signant la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, adoptée le 14 juin 2006. C'était le résultat de la transformation du Moratoire de la CEDEAO sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères (le moratoire fut adopté en 1998 et renouvelé en 2001 sous forme d'une convention juridiquement contraignante). La convention a généralement été décrite comme proactive, et le concept de prévention transparaît dans le texte principal. Elle fait sien le principe de l'interdiction de transfert des ALPC dans la région de la CEDEAO, tout en autorisant certaines exemptions, qui s'appliquent dans le cadre du concept élargi des transferts d'armement et qui portent sur les équipements nécessaires à leur production. De plus, les Etats membres sont requis de développer des systèmes rigoureux de réglementation des transferts, alors que la Commission de la CEDEAO est obligée, quant à elle, de justifier et de notifier tout refus d'exemption et de publier un rapport annuel sur les autorisations accordées.

Encadré 18

Dispositions de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes

Conformément à l'article 21 de la Convention, tous les signataires de la Convention ont l'obligation de réviser et de mettre à jour leurs lois nationales relatives aux armes à feu et de s'assurer que les dispositions de la convention sont adoptés comme des standards minimums et incorporés dans les lois nationales, pour le contrôle de la prolifération des armes légères et de petit calibre sur toute l'étendue de leurs territoires. A cet égard, les articles identifiés dans la convention et qui doivent être incorporés aux législations nationales sur les armes à feu sont les suivants:

L'article 1 de la convention définit le « transfert » comme :

« l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et le transport ou tout autre mouvement, quel qu'il soit, à partir du ou à travers le territoire d'un Etat d'armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et autres matériels connexes ».

L'article 3 traite de l'interdiction des transferts d'armes légères et de petit calibre :

1. Les Etats membres interdisent le transfert des armes légères et de petit calibre ainsi que les équipements servant à leur fabrication sur/vers et à partir de leur territoire.
2. Les Etats membres interdisent, sans exception, tout transfert d'armes légères et de petit calibre à des acteurs non étatiques, si ce transfert n'est pas autorisé par l'Etat membre importateur.
3. Les armes légères et de petit calibre telles que définies dans la présente Convention ne sont pas considérées comme des marchandises au sens de l'article 45 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993.

Article 4 sur les conditions d'exemption :

1. Un Etat membre peut demander à être exempté des dispositions de l'article 3(b) à des fins légitimes de défense et de sécurité nationales, de maintien de l'ordre, ou de nécessités liées à la conduite des opérations de paix ou d'autres opérations menées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union africaine, de la CEDEAO ou d'autres organisations régionales ou sous-régionales dont il est membre.

Article 5 sur les procédures d'exemption :

1. La requête d'exemption pour un transfert d'armes est transmise pour examen à la Commission de la CEDEAO et doit contenir les informations relatives :
 - a. aux armes qui doivent être transférées (quantité, nature et type d'armes selon le système de classification de la CEDEAO, y compris tous les numéros de série et les autres marquages);
 - b. au fournisseur (tous détails [le nom et le représentant, l'adresse, et les contacts] sur les firmes et les personnes impliquées, et le cas échéant les courtiers);
 - c. au processus de fourniture (nombre et période des envois, routes suivies, y compris lieux de transit, type de transport utilisé, l'identification de toutes les compagnies impliquées dans l'importation, transitaires, détails de stockage et de gestion des armes lors des transferts, période couverte par l'activité pour laquelle l'exemption est demandée);
 - d. à l'utilisateur final (nom de la personne/ compagnie/ l'institution et représentant responsable, confirmation provenant de l'autorité nationale compétente montrant que l'utilisateur final est autorisé à importer les armes)
 - e. à l'utilisation finale.

Source: Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, Abuja, Nigeria (2006).

Respect des embargos internationaux sur les armes

Les sanctions sont l'un des instruments dont dispose la communauté internationale pour signifier sa désapprobation face au comportement d'un Etat qui défie le droit, la paix ou la sécurité internationaux. Le fondement juridique en est l'article 41 de la Charte des Nations Unies qui autorise le Conseil de sécurité de cette organisation à demander aux Etats membres de lancer une action non armée visant à restaurer la paix et la sécurité internationale. De 1945 à 1990, le Conseil de sécurité n'a imposé des sanctions qu'à deux pays. Depuis 1990, cette mesure a été adoptée au total douze fois.

A cet égard, la demande d'un «certificat d'utilisation finale», indiquant la destination ultime des armes, peut s'avérer un moyen utile pour les parlements qui souhaitent instaurer une procédure pour encadrer les transferts d'armes. Le problème est que lesdits certificats ont donné lieu à de multiples abus.

Pour des «sanctions intelligentes»

Le Secrétaire général de l'ONU a qualifié les sanctions économiques globales d'«instrument émoussé ». Elles ne sont pas toujours efficaces et nuisent souvent aux pays voisins ainsi qu'aux citoyens ordinaires des pays ciblés. D'aucuns estiment donc qu'il faudrait des sanctions plus intelligentes et plus ciblées. Les embargos sur les armes sont justement un exemple de sanctions intelligentes, ainsi que les embargos financiers et sur les déplacements. Les sanctions intelligentes visent le régime et l'élite gouvernante du pays concerné en épargnant la population ordinaire et les forces de l'opposition. Le problème est qu'elles se sont avérées extrêmement difficiles à mettre en œuvre et ne réussissent pas à 100 %. Il convient donc de les perfectionner et de les améliorer (voir encadré 19).

Encadré 19

Pour des sanctions intelligentes sur les armes: ce que peuvent faire les parlements

Les parlements des pays exportateurs d'armes doivent veiller à ce que les conditions suivantes soient réunies:

- ▶ Législation, y compris les orientations et réglementations administratives requises, faisant des violations des embargos de l'ONU sur les armes un crime passible de sanctions pénales.
- ▶ Coordination intergouvernementale avec désignation d'un service assurant le respect de l'embargo.
- ▶ Partage de l'information et des renseignements entre les administrations et les gouvernements de manière à identifier les cargaisons et les destinations suspectes, les routes de transit et les négociants.
- ▶ Listes de contrôle identifiant les marchandises frappées d'embargo.
- ▶ Pouvoirs de saisir les cargaisons qui violent manifestement un embargo plutôt que de les renvoyer à leur point de départ.
- ▶ Dispositions autorisant à geler ou saisir les actifs découlant du produit de livraisons illégales d'armes.
- ▶ Traçabilité et vérification des cargaisons d'armes représentant un risque de détournement.

Source : site internet de la BICC (2002). Voir www.bicc.de.

Encadré 20

Programme d'action de l'ONU contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre: quelques repères pour les parlementaires

Pour prévenir le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères, lutter contre ce commerce et l'éradiquer, les Etats participant à la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes de petit calibre et des armes légères sous tous ses aspects (juillet 2001, New York) ont pris une large gamme d'engagements aux niveaux national, régional et mondial. Notamment:

Au niveau national

- ▶ Mettre en vigueur, quand elles n'existent pas, les lois, réglementations et procédures administratives appropriées permettant d'exercer un contrôle effectif sur la production d'armes légères et de petit calibre dans leurs zones de juridiction, de même que sur l'exportation, l'importation, le transit et la réexportation de ces armes.
- ▶ Identifier les groupes et individus qui fabriquent, commercialisent, stockent, transfèrent ou possèdent illégalement des armes légères et de petit calibre illicites, ainsi que ceux qui en financent illégalement l'acquisition et prendre des mesures prévues par les lois nationales pertinentes contre ces groupes et individus.
- ▶ Veiller à ce que les fabricants autorisés procèdent au marquage approprié et fiable de chacune des armes légères et de petit calibre, dans le cadre normal de leur processus de production.
- ▶ Veiller à ce que des registres complets et exacts soient gardés le plus longtemps possible concernant la fabrication, la possession et le transfert des armes légères et de petit calibre dans leur zone de juridiction.
- ▶ Assumer la responsabilité pour toutes les armes légères et de petit calibre détenues et mises en circulation par l'Etat et veiller à l'adoption de mesures efficaces pour suivre la trace de ces armes.
- ▶ Mettre en place et appliquer des lois, réglementations et procédures administratives appropriées permettant d'exercer un contrôle efficace sur l'exportation et le transit des armes légères et de petit calibre, y compris l'utilisation de certificats d'utilisation finale authentifiés.
- ▶ Sans préjudice du droit que les Etats ont de réexporter les armes légères et de petit calibre qu'ils ont précédemment importées, veiller au maximum à notifier, conformément aux accords bilatéraux, l'Etat exportateur d'origine avant de revendre des armes.
- ▶ Mettre en place une législation ou des procédures administratives appropriées pour réglementer les activités des courtiers en armes légères et de petit calibre.

- ▶ Prendre des mesures appropriées contre toute activité qui viole un embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité des Nations Unies.
- ▶ S'assurer que les armes légères et de petit calibre confisquées, saisies ou rassemblées soient détruites.
- ▶ Veiller à ce que les forces armées, la police et tout autre organe autorisé à détenir des armes légères et de petit calibre définissent des normes et procédures appropriées et détaillées de gestion et de sécurisation de leurs stocks.
- ▶ Elaborer et appliquer, si possible, des programmes efficaces de désarmement, de démobilisation et de réinsertion.
- ▶ Répondre aux besoins particuliers des enfants touchés par des conflits armés.

Source: Programme d'action de l'ONU en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York (2001).

Pratique parlementaire

Le parlement doit créer une procédure d'audit indépendante, dotée de pouvoirs statutaires, pour s'assurer que les ventes nationales d'armes sont soumises à une surveillance et à un contrôle indépendants. Cela doit être fait dans le respect des principes et des règles définies par le parlement.

Tel que précédemment indiqué, la pratique parlementaire est essentielle pour s'assurer que le parlement contrôle correctement le processus de vente et de transfert d'armes. L'absence de compétences professionnelles est d'ailleurs l'une des principales raisons pour lesquelles les processus de décision sont entourés de confidentialité. Aussi, la formation des parlementaires, surtout ceux qui appartiennent aux commissions compétentes, est-elle de la plus haute importance. De même, la formation des personnels parlementaires à des spécialités telles que le commerce des armes, les compensations lors des passations de marchés, l'analyse opérationnelle, la gestion des matériels, la fixation du coût des équipements et le contrôle des stocks, permet d'avoir un cadre d'experts compétents, capables de répondre aux questions des commissions de défense parlementaires. Par ailleurs, la constitution de banques de données sur les divers aspects des décisions touchant au secteur de la sécurité, permettrait aux commissions parlementaires de la défense de demander des informations pertinentes à l'exécutif et à l'institution militaire et donc de mieux suivre et de mieux examiner les décisions prises.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Contrôler le commerce des armes

- ▶ Exercez une pression pour que le contrôle du commerce international des armes devienne l'une des priorités du travail parlementaire.
- ▶ Œuvrez à l'application des recommandations énumérées dans l'encadré 20.
- ▶ Incitez votre Etat à respecter :
 - ✓ les instruments standardisés de l'ONU pour l'information sur les dépenses militaires.
 - ✓ les traités régionaux applicables aux armes conventionnelles.

Politique nationale en matière de commerce d'armes

- ▶ Veillez à ce qu'il y ait une politique nationale remise à jour sur les ventes d'armes et assurez-vous qu'elle a été dûment soumise à l'approbation du parlement.
- ▶ Faites en sorte qu'il y ait un mécanisme obligeant le gouvernement à présenter des rapports au parlement sur les questions relatives au commerce d'armes.

Embargos sur les armes

- ▶ Assurez-vous que les questions touchant aux embargos font l'objet d'un débat au parlement pour déterminer leur opportunité, leurs modalités spécifiques et leur impact.
- ▶ Obtenez un débat au parlement sur les «sanctions intelligentes», en vous inspirant des points énumérés dans l'encadré 19.
- ▶ Faites pression sur votre gouvernement pour qu'il respecte les embargos sur les armes, pour que des mesures et des sanctions soient prises en cas de violation desdits embargos.

Surplus d'armes

- ▶ Obtenez du parlement ou de ses commissions compétentes, y compris celles chargées des questions douanières, qu'ils accordent une attention particulière à la question des surplus d'armes et qu'ils prennent des mesures en vue d'empêcher et de contrôler :
 - ✓ tout transfert d'armes en surplus, à partir de votre pays ou à travers celui-ci.
 - ✓ tout marché portant sur des surplus d'armes.
- ▶ Obtenez de votre Etat qu'il contribue à l'inventaire de ces armes en surnombre et à leur destruction.

- ▶ Incitez votre Etat à prendre des mesures pour identifier les sociétés impliquées dans le transfert de ces surplus et pour contrôler leurs activités.

Armes légères

- ▶ Veillez à ce que votre parlement ou ses commissions compétentes reçoivent, chaque année, des informations détaillées sur la production et les ventes nationales d'armes de petit calibre. Exigez que le rapport annuel fournisse des informations détaillées sur les activités des sociétés impliquées.
- ▶ Recommander l'intégration de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, dans la législation nationale et assurez-vous que l'Etat remplit ses obligations au titre de cette convention.
- ▶ Assurez-vous que la vente des armes de petit calibre produites dans votre pays respecte des critères rigoureux.

Chapitre 10

Piraterie maritime¹

La Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, de 1982, définit la piraterie maritime comme:

- a. tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé :
 - i. contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer ;
 - i. contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ;
- b. tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ;
- c. tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres (a) ou (b), ou commis dans l'intention de les faciliter.

Au cours de sa réunion en février 2002, le Groupe de travail sur la coopération maritime du Conseil pour la coopération de sécurité en Asie-Pacifique (CSCAP) a défini le terrorisme maritime comme des actes et des activités terroristes :

1. au sein de l'environnement maritime;
2. usant ou attaquant des navires ou des plateformes fixes en mer ou dans les ports, contre des passagers ou des personnels; et

¹ Ce chapitre a été rédigé par l'Honorable Bashir Adamu.

3. contre les installations côtières y compris des centres touristiques, des complexes et villes portuaires.

Même si le CSCAP ne donne pas une définition de ce que sont des activités ou des actes terroristes, on peut les définir comme des actes criminels entrepris dans un but politique. C'est ce qui le distingue de la piraterie, action entreprise à des fins de gains personnels.

La montée de la piraterie maritime

Plusieurs facteurs ont contribué, dans l'ère contemporaine, à l'émergence de la piraterie. L'accroissement massif du trafic commercial maritime combiné avec celui du nombre de ports à travers le monde a procuré aux pirates un grand choix de cibles faciles, sources de gros profits en termes de rançon et d'autres revenus. La congestion aux points de passage maritime obligés a beaucoup réduit la vitesse des bateaux qui veulent une traversée sûre, ce qui a augmenté d'autant la probabilité des attaques pirates. Un autre problème aura été l'absence de gouvernements efficaces et l'appauvrissement dans certains Etats, tels que la Somalie, qui ont procuré des recrues immédiatement disponibles avec une jeunesse sans travail y ayant recours pour en vivre. Un autre facteur est la mauvaise surveillance maritime exercée par les gouvernements, qui préfèrent investir davantage de leur budget de sécurité nationale dans la sécurité intérieure que dans la sécurité maritime. La complicité de certains officiels et l'absence d'instruments juridiques efficaces pour punir ceux qui aident ou parrainent la piraterie constituent un facteur aggravant comme l'est également le trafic illicite des armes légères et de petit calibre (chapitre 9), qui a donné aux pirates un accès plus aisé aux armes avec lesquelles ils mènent leurs attaques.

La piraterie est une atteinte aux vies, au bien-être et à la sécurité des citoyens qui sillonnent les eaux côtières à des fins légitimes, comme pour ceux qui vivent dans les régions côtières. Elle nuit à l'économie des Etats en encourageant la fraude, le vol et les retards dans l'acheminement des cargaisons et en engendrant une atmosphère d'insécurité qui gêne ces Etats dans leur commerce mutuel. En outre, la piraterie contribue à saper les gouvernements légitimes en donnant aux criminels les moyens de mener des guerres contre eux.

Standards juridiques applicables

L'article 2 de la Convention de l'ONU sur le droit de la Mer définit le statut légal des eaux territoriales, de l'espace aérien au dessus des eaux territoriales, ainsi que le lit de la mer et son sous-sol qui appartiennent aux Etats côtiers, de la façon suivante :

1. La souveraineté de l'Etat côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un Etat archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale.

2. Cette souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol.
3. La souveraineté sur la mer territoriale s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international.

Nature et tendances de la piraterie maritime en Afrique de l'Ouest

La piraterie maritime a pris de nombreuses formes en Afrique de l'Ouest. S'agissant de la première forme, les navires sont dépouillés de tous leurs objets de valeur alors qu'ils sont encore ancrés dans les ports. Ce crime est commis à l'intérieur des eaux territoriales par des voleurs armés et par des criminels ordinaires. Une autre forme de piraterie consiste à prendre possession d'un navire en cours de navigation par une opération au cours de laquelle les biens de valeur et la cargaison sont ensuite transférés à bord d'un navire pirate. Il y a une variante qui consiste à emmener le navire marchand vers une destination qui n'est pas la sienne pour décharger sa cargaison. Les pirates, dans de tels cas, exigent d'habitude une rançon avant de libérer l'équipage du bâtiment. Une nouvelle tendance est apparue avec le détournement de bateaux qui sont ensuite repeints puis rebaptisés par les pirates et utilisés pour des activités frauduleuses de transport et de manutention de cargaisons.

Les statistiques sur la piraterie et sur les vols en haute mer, notamment en Afrique de l'Ouest, ne sont pas précises car beaucoup d'incidents ne sont pas rapportés. Les archives du Bureau Maritime International indiquent toutefois que le Nigeria a été le témoin d'un total de 42 incidents en 2007. L'incidence élevée de la piraterie dans les eaux nigérianes a coûté à ce pays des pertes estimées en milliards de dollars. L'Association nigériane des patrons de chalutiers retire par intermittence ses chalutiers de l'eau. Tout ceci affecte le commerce et les exploitations et conduit à une perte d'emplois. Les chalutiers étrangers ont également menacé d'interrompre leurs opérations dans les eaux territoriales nigérianes. Si cela devait se produire, cela aurait un gros impact sur l'activité maritime du Nigeria. De plus, les coûts des expéditions et des assurances ont augmenté en raison de l'insécurité des eaux nigérianes. Les blocages orchestrés par les militants du Delta du Niger ont eu pour résultat la perte de près de 60 pourcent de leur capacité de production par certaines sociétés pétrolières.

Encadré 21

Mesures adoptées contre la piraterie maritime: le cas du Nigeria

L'Association nigérienne des patrons de chalutiers est certainement l'un des groupements les plus atteints. Attaqué deux à trois fois par semaine, il déplore la perte de vies humaines et de biens. Les hauts lieux de la piraterie au Nigeria sont dans la zone géopolitique sud-sud dans des parties des Etats d'Akwa Ibom, du Delta et de Bayelsa.

Le gouvernement nigérian a mis sur pied des mesures réactives pour mettre un terme à ces activités illégales en devenant d'abord signataire du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, à la conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale qui s'est tenue du 9 au 13 décembre 2002 à Londres. Ceci a conduit à l'inauguration, en 2004, par le gouvernement nigérian, du Comité présidentiel de mise en œuvre des normes sécuritaires maritimes. Plus tard, ce dernier a sollicité et obtenu l'accord du Conseil exécutif fédéral pour appliquer le projet de Système de surveillance côtière et maritime par radar. Ce projet est un système de radars de surveillance déployé le long de la côte nigérienne et destiné à renforcer la sécurité du domaine maritime nigérian. Il était envisagé qu'il serve d'outil de base pour coordonner les activités de sécurité maritime commerciale au Nigeria. Le projet est mis au défi de remplir efficacement ses fonctions car les parties prenantes n'ont pas réussi à tenir leurs engagements financiers. Un financement adéquat aiderait grandement à réduire l'incidence de la piraterie et de la criminalité dans les eaux nigérianes.

Un rôle pour la CEDEAO dans le combat contre la piraterie

La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en raison du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999 (le Mécanisme), pourrait aider à fournir des instruments efficaces propres à prévenir et à combattre la piraterie maritime. L'application effective et l'adhésion au Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance permettront de s'attaquer aux déficiences en matière de responsabilisation, de transparence et de participation (tous éléments essentiels à une bonne démocratie), et garantiront que les Etats d'Afrique de l'Ouest sont suffisamment stables et prospères pour assurer la sécurité de leurs citoyens. Comme l'expérience l'a montré, les gouvernements instables créent des occasions faciles pour l'émergence de criminels qui opèrent à l'intérieur et hors des frontières de l'Etat.

De plus, le Mécanisme de la CEDEAO, dans ses articles 46, 50 et 51 précise les instruments et les conditions que doivent adopter les Etats d'Afrique de l'Ouest pour combattre l'incidence d'activités criminelles transfrontalières. Bien que l'architecture

de sécurité de la CEDEAO n'aborde pas spécifiquement les problèmes relatifs à la sécurité et la piraterie maritime, une insécurité grandissante et la fréquence de la piraterie dans le Golfe de Guinée rend nécessaire le développement d'instruments régionaux afin de combattre cette menace. Tel qu'il est, le Mécanisme appelle à une coopération étroite entre les services de sécurité des Etats membres, ainsi qu'à une assistance mutuelle et à une coopération entre eux pour l'arrestation des criminels. Il prône aussi la création de départements spécialisés au sein des ministères de la justice et de la défense ainsi que l'harmonisation des lois domestiques portant sur la prévention de la criminalité et la justice pénale. Il insiste enfin sur le contrôle à exercer sur la prolifération des armes légères et de petit calibre et sur les mesures préventives destinés à restreindre les transferts illicites. Cet instrument peut être modifié et adapté pour faire face à l'urgence de s'attaquer à la piraterie dans les eaux côtières d'Afrique de l'Ouest.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Dans les Etats côtiers et dans les Etats dotés de voies intérieures navigables, édictez des lois et promouvez la ratification et l'intégration dans la législation nationale des traités internationaux qui criminalisent et punissent la piraterie maritime.
- ▶ Les parlements doivent s'assurer que leurs gouvernements honorent les conditions des traités internationaux qu'ils ont signés sur le combat contre la piraterie maritime, en les plaçant constamment au programme des débats nationaux.
- ▶ Adoptez des lois destinées à renforcer les organismes de maintien de l'ordre, les garde-côtes, les autorités portuaires, le judiciaire, les militaires et d'autres organes concernés par le combat contre la piraterie maritime.
- ▶ Assurez-vous que des budgets adéquats sont alloués aux différents organismes et agences impliqués dans le combat contre la piraterie.
- ▶ Demandez aux gouvernements des rapports réguliers et circonstanciés sur les activités de la piraterie comme sur les autres activités criminelles.
- ▶ Prenez des initiatives afin de sensibiliser sur le phénomène de la piraterie en tant que menace à la sécurité nationale et au bien-être des citoyens.
- ▶ Travaillez ensemble pour assurer la codification, l'harmonisation et la standardisation des normes nationales et régionales sur la piraterie.
- ▶ Travaillez ensemble pour développer la coopération régionale, continentale, bilatérale et multilatérale en matière de lutte contre la piraterie.
- ▶ Prenez des initiatives afin de créer un réseau d'action interparlementaire contre la piraterie maritime en Afrique de l'Ouest.
- ▶ Contrôlez et évaluez les efforts entrepris pour éradiquer la piraterie maritime.

Section III

Politique de sécurité

Chapitre 11

Définir une politique de sécurité nationale¹

Une politique de sécurité nationale définit l'approche du gouvernement à l'égard de la sécurité et la façon dont il envisage son application. Cela implique des décisions majeures en ce qui concerne le secteur de la sécurité qui affectent la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et de la société. C'est pourquoi il est important qu'un pays mette au point une stratégie globale de sécurité nationale qui inclue tous les acteurs concernés et tous les aspects de la sécurité. Une telle approche donne au gouvernement l'occasion de traiter de tous les aspects de la sécurité dans une démarche intégrée et globale. Les nouveaux risques, tels que le terrorisme, la piraterie maritime et le crime transfrontalier et international, requièrent un effort concerté car, pour les combattre, l'implication de différentes institutions est nécessaire: les forces armées, le ministère des finances, la police, les gardes-côtes, les gardes frontières et les services de renseignement.

Une politique de sécurité nationale oriente la doctrine militaire et se développe dans le cadre des règlements internationaux et régionaux auxquels adhère un Etat. Elle n'est donc pas seulement fondée sur la perception de besoins de sécurité nationale, mais elle est conditionnée par toute une variété de facteurs externes, de pressions, et d'engagements. Dans tous les cas, elle doit respecter les valeurs et les principes inscrits dans la constitution nationale.

La conception et la mise en application d'une politique nationale de sécurité devraient impliquer plusieurs institutions, organismes étatiques, ministères, et l'établissement de textes d'orientation. La plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest - à la fois en situation post-conflit ou de démocratisation - n'ont pas encore de politique ou de stratégie de sécurité nationale bien articulée et complète. Lorsqu'il existe, le

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Istifanus Zabadi.

concept de sécurité nationale est souvent considéré comme confidentiel au sein du groupe fermé à la tête du secteur de la défense et de la sécurité. Pour cette raison, il est difficile pour les structures de contrôle ou la société civile d'accorder les objectifs des activités et du budget du secteur de la sécurité aux objectifs nationaux en matière de sécurité. Un énorme fossé se crée ainsi en termes d'obligation de rendre compte et de transparence. Les parlements, du fait qu'ils représentent les citoyens d'un pays, ont un rôle unique à jouer. Ce chapitre explorera le développement de la politique de sécurité nationale et le rôle du parlement, et portera un regard particulier sur la sous région d'Afrique de l'Ouest.

Politique de sécurité nationale et sécurité régionale

Une politique de sécurité nationale trace généralement les grandes lignes des objectifs de sécurité de la nation et du plan pour les atteindre. Elle concerne plusieurs facettes de la vie nationale et elle est, à son tour, dépendante de différents secteurs pour sa conception et sa mise en œuvre. Les principales composantes d'une politique de sécurité nationale tournent autour de la politique, de l'économie, de la justice, du maintien de l'ordre public, de la sûreté d'Etat, de la sécurité des citoyens et de la politique étrangère. Les organismes gouvernementaux ont habituellement sur ces différentes composantes des responsabilités qui se chevauchent et se complètent, et un organisme donné peut avoir un rôle pilote sur un aspect particulier.

La sécurité nationale d'un Etat est étroitement liée à la sécurité régionale. Les principaux éléments de la définition de la sécurité régionale sont les relations de puissance et d'aménité ou d'inimitié entre Etats. L'aménité évoque l'établissement de relations fondées sur une amitié authentique à des relations fondées sur l'espoir d'un soutien. Les rapports d'inimitié, quant à eux, sont fondés sur la suspicion et la peur. Aussi constate-t-on que la sécurité sous-régionale existe quand plusieurs Etats coopèrent, dans des zones géographiquement proches et délimitées, en vue d'un bénéfice mutuel dans un ou plusieurs domaines. De plus, la sécurité sous-régionale évolue à partir du rassemblement d'un groupe d'Etats liés par des soucis de sécurité élémentaires et qu'on ne peut pas vraiment considérer comme séparables les uns des autres. Le principal facteur qui définit la sécurité sous-régionale est généralement le haut niveau de menace ou de peur ressenti par deux Etats ou plus. Le postulat selon lequel les politiques de sécurité intérieure influent sur la sécurité régionale est un élément important de l'interrelation entre les sécurités nationale et régionale.

En Afrique de l'ouest, il existe des cadres juridiques pour garantir la conformité des politiques de sécurité nationales avec les standards régionaux. Les Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) doivent en incorporer certaines dispositions dans leur politique de sécurité nationale car ils sont signataires. Ces instruments incluent le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité (1999), le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001), la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres

matériels associés (2001) ainsi que d'autres conventions sous-régionales. Les Etats membres dans leur politique de sécurité nationale, doivent :

- ✓ S'engager à la non-agression, à la résolution pacifique des disputes et à l'assistance mutuelle ;
- ✓ Contrôler la prolifération des armes légères et de petit calibre ;
- ✓ Contrôler la criminalité transfrontalière ;
- ✓ Prendre des mesures préventives contre la circulation illicite des armes de petit calibre ; et
- ✓ Prohiber toute prise de pouvoir anticonstitutionnelle.

Encadré 22

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO

En 2008, les Etats membres de la CEDEAO ont adopté le Cadre de prévention des conflits (CPCC) et crée une Division sécurité au sein de la Commission des affaires politiques, de la paix et de la sécurité, pour coordonner les programmes destinés à aligner les politiques de sécurité des Etats membres sur les bonnes pratiques internationales. Au nombre des actions visant à promouvoir une bonne gouvernance du secteur de la sécurité, la CEDEAO est en train de développer un cadre de gouvernance de la sécurité avec un plan d'action qui prenne en compte les particularismes de la région et les intègre dans des processus continentaux et globaux. Elle a également l'intention de développer, d'adopter et de faciliter l'application d'un cadre règlementaire assorti d'un régime de sanctions à l'égard des groupes armés non statutaires dont font partie les milices, les groupes d'auto-défense et les entités privées de sécurité. Elle compte adopter et mettre en œuvre des mesures destinées à décourager l'usage des armées dans les activités de police, de même qu'elle prévoit d'adopter une politique de réforme pour garantir que le recrutement, la promotion et les allocations des membres des forces armées et des autres organismes de sécurité soient transparents, équitables, fondés sur le mérite et qu'ils reflètent bien l'équilibre ethnique et la parité hommes/femmes.

Le CPCC est un instrument de politique de la CEDEAO, mais n'est pas juridiquement contraignant à proprement parler. Il a été conçu et adopté par les paries prenantes au sein de la région et sa mise en application concerne les citoyens de la communauté. Le rôle de la CEDEAO dans le processus de mise en œuvre est de faciliter les réunions, les options stratégiques et le soutien opérationnel au niveau national. On estime que l'application approfondie de la composante 'gouvernance de la sécurité' du CPCC pourra contribuer au renforcement des institutions de contrôle de la gouvernance du secteur de la sécurité. D'autres contributions pourraient être à une prédisposition accrue des forces armées à l'égard du contrôle démocratique; à plus de confiance et

Le CPCC est un instrument de politique de la CEDEAO, mais n'est pas juridiquement contraignant à proprement parler. Il a été conçu et adopté par les paries prenantes au sein de la région et sa mise en application concerne les citoyens de la communauté. Le rôle de la CEDEAO dans le processus de mise en œuvre est de faciliter les réunions, les options stratégiques et le soutien opérationnel au niveau national. On estime que l'application approfondie de la composante 'gouvernance de la sécurité' du CPCC pourra contribuer au renforcement des institutions de contrôle de la gouvernance du secteur de la sécurité. D'autres contributions pourraient être à une prédisposition accrue des forces armées à l'égard du contrôle démocratique; à plus de confiance et de bonne foi entre les organismes de contrôle et les armées; à une perception positive et plus confiante par le public des forces de sécurité; à la réduction de la criminalité au sein de la communauté; et à l'évolution des services de sécurité dont la composition reflète un équilibre ethnique, géographique et entre hommes et femmes.

Source: Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, en vertu du Règlement MSC/REG. 1/01/08, Abuja, Nigeria (2008); Zabadi, Istifanus et Onuoha, Freedom (2010), "State of West Africa: A Survey of Security Landscape", Nigerian Army Quarterly Journal, 5(3), 304-324.

Scinder précisément les responsabilités en matière de sécurité entre les niveaux national et régional

Tous les Etats souverains sont responsables de leur défense et de leur sécurité et la responsabilité première de la protection des peuples incombe directement aux Etats. Ce principe est au cœur de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « responsabilité de protéger ». Cependant, lorsqu'une population subit de graves préjudices suite à un conflit interne, une insurrection, un acte de répression ou une quelconque lacune de l'Etat, et que l'Etat en question n'est pas capable ou désireux de maîtriser la situation, le principe de non-intervention cède le pas à la responsabilité internationale de protéger. La responsabilité de protéger comprend trois éléments spécifiques: la responsabilité de prévenir, la responsabilité de réagir et la responsabilité de reconstruire.

Faute de prévention et de confinement au sein des frontières juridiques d'un Etat, le Conseil de sécurité des Nations Unies devient responsable de la paix et de la sécurité internationales (au niveau mondial) et peut même aller jusqu'à sanctionner cet Etat en intervenant dans un conflit interne. Par extension, les organisations régionales, en particulier celles dont la mission couvre la coopération en matière de sécurité, ont également développé une capacité spécifique pour la prévention des conflits meurtriers qui menacent les populations. Ces organisations peuvent aussi intervenir suite à des situations faisant apparaître des besoins humanitaires pressants, ceci pouvant aller jusqu'à la prise de sanctions et à l'intervention

militaire. En ce domaine, la politique de la CEDEAO vis-à-vis de ses Etats membres s'articule autour des principes et objectifs énoncés ci-dessous.

- ✓ **Subsidiarité et complémentarité** : ce double principe vise à conforter la capacité des Etats, sans se substituer de quelque manière que ce soit à leur autorité. Proposant une division du travail entre les niveaux national et régional, le paragraphe 115 du CPCC stipule que les Etats membres de la CEDEAO doivent être les principales agences de mise en œuvre des initiatives de prévention des conflits et d'édification de la paix et, à cet effet, assurer l'identification des priorités. Pour sa part, la CEDEAO doit assurer la facilitation et l'élaboration de politiques régionales et faciliter la mobilisation des ressources en vue d'appuyer les interventions au sein des Etats membres.
- ✓ **Supranationalité** : ce concept, qui est encore futuriste, vise à passer outre la souveraineté pour rendre directement applicables les décisions de la CEDEAO dans ses Etats membres. Le CPCC réaffirme une limitation fondamentale à la mission de paix et de sécurité de la CEDEAO : les Etats membres de la CEDEAO ont pour principale responsabilité d'assurer la paix et la sécurité. Cependant, il laisse une certaine latitude dans son paragraphe 4 pour une évolution future, puisqu'il y est dit que les tensions entre la souveraineté et la supranationalité doivent progressivement être résolues au profit de la supranationalité.
- ✓ **Intervention humanitaire** : quoique l'un des principes fondamentaux du Mécanisme soit l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats membres (non-ingérence), l'article 25 définit les conditions dans lesquelles des interventions peuvent être autorisées dans les Etats. L'une de ces conditions est le cas d'un conflit armé qui menace de déclencher une catastrophe humanitaire ou qui pose une grave menace à la paix et à la sécurité dans la région. En ce cas, une intervention peut être autorisée à la demande d'un Etat membre, sur décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique de l'Ouest, ou à la demande de l'Union africaine ou des Nations Unies.

Parlements nationaux et politique de sécurité nationale en Afrique de l'Ouest

Le parlement a un rôle crucial à jouer dans les décisions relatives à la politique de sécurité nationale. Le contrôle parlementaire est le principal instrument pour exercer un contrôle civil et démocratique sur le secteur de la sécurité comme pour le réformer. En Afrique de l'Ouest, l'expansion des processus de démocratisation est l'occasion pour les Etats de développer leur politique de sécurité nationale. Le parlement est responsable de mettre sur pied le cadre légal de la gouvernance de la sécurité; d'adopter le budget; de surveiller les dépenses de défense; d'obliger l'exécutif à rendre des comptes sur ses activités; de planifier et de contrôler tous les aspects des activités de sécurité. Toutefois, les bases juridiques, la nature et la dynamique des relations entre les parlements et les armées varient de pays à

pays tout comme les rôles joués par les parlements dans les processus de prise de décision relatifs à la politique de sécurité nationale.

En Afrique de l'Ouest, le secteur de la sécurité comprend généralement les personnels de l'armée de terre, de mer et de l'air, de la police, des services d'immigration, des douanes, des services pénitentiaires et d'autres organismes de sécurité. Il comprend aussi le judiciaire. Dans chaque pays, c'est à l'exécutif, à la tête duquel se trouve le président, de gérer ce secteur. La recherche montre que si le contrôle est invariablement exercé par le parlement grâce à ses fonctions de contrôle, il n'est pourtant pas du tout évident qu'une telle approche soit utilisée efficacement. Aussi le besoin se fait-il sentir de renforcer la capacité des parlements d'Afrique de l'Ouest à mener à bien leur importante tâche, en tant que représentants du peuple. Il a été recommandé que, dans le cadre posé par la CEDEAO et auquel souscrivent tous les Etats membres, les parlements peuvent exercer une influence en matière de sécurité, même lorsqu'ils ne disposent pas des pouvoirs requis pour légiférer. C'est du moins la tâche que s'est assignée la CEDEAO.

Le Parlement de la CEDEAO est encore dans les limbes; n'est toujours pas représentatif et ne joue pour l'heure qu'un rôle de conseil (voir chapitre 6). Toutefois, les parlements nationaux ont un rôle majeur à jouer en relation avec la sécurité nationale et qui consiste, entre autres, à:

- ✓ Contribuer à la formulation d'une stratégie de sécurité nationale et d'une politique pour l'appliquer;
- ✓ Autoriser le déploiement des troupes;
- ✓ Contribuer à la conception et à la mise en œuvre d'un code de conduite pour les militaires, les forces armées et les services de sécurité en général;
- ✓ Surveiller et contrôler les activités des forces armées, ce qui inclue la réception d'un rapport annuel sur ces activités;
- ✓ Affecter des crédits budgétaires pour l'entretien et les activités des forces armées et des services de sécurité; et
- ✓ Obliger les forces armées et les services de sécurité à rendre des comptes sur leurs actions et leurs activités.

Encadré 23

Le lien entre la politique de sécurité nationale, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le contrôle parlementaire

La RSS désigne la réforme du secteur de la sécurité (y compris les forces armées et les services de sécurité, les acteurs de la sécurité non officiels et les institutions de contrôle de la sécurité), dont le but est d'instaurer l'obligation systématique de rendre des comptes et la transparence sur la base d'un contrôle fort et démocratique. La RSS est indispensable pour créer un environnement stable et sûr contribuant au développement économique et social, à la réduction de la pauvreté, à la bonne gouvernance et à la croissance des institutions démocratiques dans le respect de l'Etat de droit. Elle s'appuie sur différents instruments politiques pour prévenir ou maîtriser les menaces à la sécurité qui portent atteinte au bien-être social. Elle vise pour ce faire à établir un contrôle démocratique efficace des acteurs de la sécurité.

Un programme de RSS devrait être formulé de manière holistique pour atteindre des objectifs de sécurité nationale précisément définis et articulés. L'idéal serait donc qu'il soit conçu dans le cadre de la politique de sécurité nationale. La RSS est fondée sur deux grandes valeurs : l'obligation de rendre des comptes et la transparence. La participation parlementaire à l'élaboration et à l'examen de la RSS et des politiques de sécurité est l'élément qui convertit le contrôle civil en contrôle démocratique et la bonne gouvernance en gouvernance démocratique. Le contrôle parlementaire renforce donc la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, suivant les objectifs de sécurité nationale.

Les parlements peuvent participer à un processus de RSS à tous les stades, ce qui inclut l'examen (étude et proposition), la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. La participation parlementaire à la politique de sécurité et à la réforme du secteur de la sécurité est essentielle, pour les raisons suivantes :

► **Consolider la démocratie et prévenir l'autocratie**

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est un facteur essentiel au partage des pouvoirs (contrôles et contrepoids) au niveau étatique et, s'il y parvient, fixe les limites du pouvoir exécutif ou présidentiel.

► **Imposer l'obligation de rendre des comptes via un contrôle budgétaire**

Le secteur de la sécurité consomme une bonne part du budget d'un Etat. Il importe donc que le parlement surveille l'utilisation qui est faite de ces rares ressources étatiques pour garantir une parfaite efficacité et prévenir toute forme de corruption.

► **Définir des paramètres légaux pour les affaires de sécurité**

Le parlement a un rôle important à jouer pour évaluer et examiner la législation et la politique en matière de sécurité. Il peut, au besoin, élaborer de nouvelles lois ou proposer d'amender des lois existantes afin d'avoir la garantie que les dispositions légales rendent dûment compte des nouveaux objectifs de sécurité.

► **Équilibrer sécurité et liberté**

En tant que gardien de la souveraineté, le parlement doit équilibrer les impératifs de la sécurité d'Etat avec ceux de la sécurité humaine. Il veille également à ce que les orientations et actions des services de sécurité soient constamment en conformité avec la constitution, le droit humanitaire international et le droit international relatif aux droits de l'homme.

Source: Eds. Hans Born, Philipp H. Fluri et Simon Lunn. (2003), Oversight and Guidance: *The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*. Genève : DCAF, 3-10.

Forger une politique de sécurité nationale dans les pays sortant d'un conflit

Après un conflit, les environnements présentent habituellement des défis complexes pour recréer une politique de sécurité nationale; ils impliquent d'abord un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) et une réforme du secteur de la sécurité. De façon plus spécifique, les questions suivantes doivent être abordées :

- ✓ Administrer et garantir l'accès à la justice, au niveau local en particulier.
- ✓ Reconstruire l'infrastructure militaire et s'assurer que les membres des forces armées se conforment à l'Etat de droit.
- ✓ Reconstruire et équiper la police pour lui permettre de maintenir l'ordre public.
- ✓ Mettre en place un médiateur ou des institutions similaires pour s'occuper des préoccupations et traiter les plaintes du public.
- ✓ Renforcer et étendre l'autorité de l'Etat sur tout le territoire national.

Après que l'autorité de l'Etat se soit effondrée et que les structures rémanentes du gouvernement aient perdu leur légitimité, ce qui a conduit à une désintégration politique, sociétale et économique au niveau national, voire régional, les missions principales d'un nouveau gouvernement sont de relancer la gouvernance économique et politique et de retrouver la confiance de la population. Le déterminant d'un redressement, d'une paix et d'un développement durables réside

d'abord et avant tout, dans une équipe dirigeante engagée. Elle protégera les droits humains, garantira l'Etat de droit, et la sécurité. Elle rétablira des institutions administratives publiques crédibles, transparentes et responsables puis les renforcera, et reconstruira un service public représentatif et efficace qui participera activement à la reprise économique après le conflit. Ces préoccupations sont des points clé et des préalables à la paix, à la reconstruction et à la réconciliation. La conduite d'actions attestant d'une volonté d'atteindre ces objectifs peut transformer l'état d'esprit du public et induire sa confiance dans la capacité du gouvernement à apporter une paix durable, tout en l'engageant à la patience face aux difficultés habituelles qui se présentent.

Les gouvernements d'après conflit, et spécialement les autorités de transition manquent généralement de légitimité et n'ont pas une confiance acquise du fait qu'ils sont souvent formés à la suite de négociations entre les principales parties au conflit, sans implication de la majorité de la population. Ils peuvent comporter des anciens combattants tenus par la population pour responsables de crimes contre elle. Ils n'exercent par ailleurs qu'un contrôle souvent limité sur les biens nationaux. Le développement d'une politique publique doit souvent être négocié avec les autres acteurs (des groupes sectaires ou des partis opposés issus du conflit armé qui peuvent contrôler partie du territoire ou des ressources nationales). Les défis auxquels font face les pays en crise ou après conflit sont complexes, à plusieurs dimensions et varient en fonction des causes historiques à l'origine du conflit ainsi que des différents contextes politiques, sociaux et géographiques. Les stratégies à leur appliquer peuvent varier d'un pays à l'autre et être fonction de circonstances nationales spécifiques. Il y a toutefois quelques principes, valeurs et normes universels considérés comme utiles pour une paix durable. Ce sont: une équipe de direction engagée, la sécurité, des institutions gouvernementales efficaces, la confiance et la légitimité publiques, la liberté de l'information, un dialogue non discriminatoire et une participation populaire.

Voici quelques aspects importants pour la réussite d'un programme de réforme après conflit:

- ✓ Traiter les questions de représentation démographique (équité entre les sexes et les différents groupes ethniques);
- ✓ Introduire un système de responsabilisation et de réglementation de la conduite des forces armées et de la police en particulier (contrôle parlementaire, un organisme civil de contrôle et un bureau indépendant des plaintes);
- ✓ Améliorer l'accès aux services de police et de justice, spécialement au sein de communautés qui jusque là n'y avaient pas accès et instaurer une police de proximité comme philosophie opérationnelle pour faire face aux tensions communautaires rémanentes;
- ✓ Introduire un nouveau système équitable de sélection et un programme de formation élémentaire en mettant l'accent sur la réglementation en matière de droits humains et un code de conduite.

Encadré 24

Tentatives d'instauration de bonnes politiques de sécurité en Côte d'Ivoire

Voici en quoi consistent les politiques de sécurité après-conflit en cours en Côte d'Ivoire:

- ✓ Restauration de la confiance entre parti au pouvoir et groupes rebelles basés au nord pour engendrer la stabilité, en dépit du processus de DDR en cours ;
- ✓ Insistance des parties prenantes pour que le processus de DDR soit mené à son terme avant d'engager les élections présidentielles; et
- ✓ Réintégration des officiels rebelles dans l'armée nationale.

Source : UN DDR Resource Centre (2008) Country programme: Côte d'Ivoire, see <http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=51> (consulté le 19 décembre 2010)

En conclusion, le défi de la restauration de la sécurité dans les sociétés sortant d'un conflit est une tâche énorme. Les pays d'Afrique de l'Ouest doivent faire de la sécurité un concept holistique qui transcende l'accent traditionnel mis sur la sécurité d'Etat pour inclure la sécurité humaine, le développement et la prévention durable des conflits. Les parlementaires peuvent jouer là un rôle significatif.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Renforcez vos capacités quant à la connaissance des questions sécuritaires et quant au rôle des parlements en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.
- ▶ Plaider en faveur et définissez un rôle pour le parlement dans toutes les phases du cycle d'orientation de la sécurité nationale.
- ▶ Assurez-vous qu'il existe un lien logique entre la politique de sécurité nationale, la réforme du secteur de la sécurité, les doctrines opérationnelles, les plans de défense et les exigences budgétaires.
- ▶ Saisissez toute occasion pour mettre en lumière les liens qui existent entre la plupart des questions socio-économiques et la sécurité.
- ▶ Parrainez une loi pour renforcer le contrôle législatif du secteur de la sécurité dans votre pays.
- ▶ Assurez-vous que la période des questions au gouvernement est utilisée pour traiter des violations de droits humains commises par les membres des services de sécurité.
- ▶ Faites campagne pour l'internalisation des protocoles et des accords de sécurité régionale.
- ▶ Formulez une législation qui garantisse une allocation juste et équitable des ressources et des revenus nationaux.
- ▶ Faites appliquer des politiques rigoureuses qui encouragent la transparence dans la gestion des affaires publiques et une décentralisation effective des structures gouvernementales pour garantir la protection des minorités.
- ▶ Enquêtez sur les présomptions d'activités ou de comportements susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou aux droits humains des citoyens ou à la sécurité de l'Etat.
- ▶ Concluez un partenariat avec la société civile pour servir de pont entre la population, notamment les groupes vulnérables et marginalisés et les centres de pouvoirs.

Chapitre 12

Politique de sécurité nationale et règles internationales¹

La fonction première de l'Etat est de préserver la sécurité nationale et l'intégrité de son territoire. Cela ne peut être garanti par le seul Etat, agissant seul et c'est dans une large mesure lié à la sécurité du système international. Pour renforcer leur sécurité individuelle, les Etats adhèrent à des accords bilatéraux et multilatéraux qui les aident à mettre leurs actions et leurs politiques au service de leurs intérêts nationaux de sécurité. Ces accords peuvent être formalisés sous la forme de traités ou de conventions. Les lois internationales, les traités, les accords régionaux et les instruments législatifs peuvent limiter ou bien mettre à profit les occasions pour la sécurité nationale. Ce chapitre rend compte de la façon dont la dynamique des règlements internationaux et régionaux affecte la politique nationale de sécurité dans la région d'Afrique de l'Ouest.

Droit international et dynamique de la politique de sécurité nationale

Le droit international est le terme que l'on emploie habituellement pour se référer au système des accords implicites ou explicites qui lient entre eux les Etats-nations en vertu de valeurs et de standards reconnus. Il diffère des autres codes en ce qu'il s'intéresse avant tout aux Etats plus qu'aux citoyens individuels.

A la recherche de la sécurité nationale, les traités internationaux, peuvent soit limiter, soit développer les options pour définir les politiques de sécurité nationale. Il existe des cas où le système juridique domestique est incapable de contenir des menaces évidentes -et perçues- contre la sécurité nationale. Un bon exemple est

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Istifanus Zabadi.

l'expérience de la Guinée-Bissau avec le trafic de drogue. De façon similaire, le défi posé par le terrorisme international et la criminalité transfrontalière, tels que le vol, la contrebande, les mouvements illégaux de personnes et le blanchiment d'argent au cœur de la région, combinés avec l'apparente faiblesse des Etats de la région suggèrent qu'il conviendrait d'attacher un plus grand prix aux arrangements régionaux comme à des stratégies d'opposition. Dans ces cas-là, les Etats devraient coopérer entre eux pour relever ces défis.

Les Nations Unies ont tracé le chemin pour les Etats par des règles qui leur facilitent la recherche de la sécurité nationale au sein du système international. La plupart des pays du monde sont membres de l'Organisation des Nations Unies et liés par les articles 2.3 et 2.4 de sa charte, qui stipule que:

«Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.»

«Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.»

En outre, un certain nombre de principes coutumiers internationaux offrent un cadre de référence. La déclaration 2625 (XXV) de l'Assemblée générale concernant les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats (1970) est considérée comme une interprétation authentique de la Charte et donc comme un texte contraignant pour tous les Etats membres. Dans cette Déclaration les huit principes indivisibles suivants, d'égale valeur, sont énumérés:

- Principe I:** S'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force.
- Principe II:** Régler les différends internationaux par des moyens pacifiques.
- Principe III:** Inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats.
- Principe IV:** Droit des peuples à l'autodétermination et à vivre en paix sur leur propre territoire à l'intérieur de frontières internationalement reconnues et garanties.
- Principe V:** Egalité souveraine des Etats et non-intervention dans les affaires intérieures.
- Principe VI:** Respect des droits de l'homme.
- Principe VII:** Coopérer entre Etats.
- Principe VIII:** Remplir de bonne foi les obligations contractées aux termes du droit international.

Traités multilatéraux sur la sécurité et la défense

Il existe un large éventail de traités multilatéraux en matière de sécurité. On peut les subdiviser comme suit (la liste n'est pas exhaustive mais elle vise seulement à donner quelques exemples de traités relevant de chaque catégorie):

Traité réglementant la sécurité mondiale: Charte des Nations Unies.

Traités internationaux relatifs au droit international humanitaire et qui régissent les conflits armés internationaux et non internationaux: Les quatre Conventions de Genève de 1949 et ses deux Protocoles additionnels de 1977.

Traités internationaux concernant les divers types d'armements avec leurs régimes: Traité anti-missile balistique, Traité sur la réduction des armes stratégiques, Convention sur les mines terrestres, Traité de Tlatelolco, etc.

Traités internationaux portant création d'organisations régionales qui touchent en partie aux questions de sécurité: Charte de l'Organisation des Etats américains, Traité de l'Union européenne, Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe/Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Acte constitutif de l'Union africaine, Traité de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (1975) et Traité révisé (1993).

Accords régionaux de coopération militaire et d'assistance mutuelle en matière de défense: Traité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Accord «Partenariat pour la paix», Traité de l'Union de l'Europe occidentale, Traité interaméricain d'assistance réciproque, le Protocole de la CEDEAO relatif à l'assistance mutuelle en matière de défense.

Le but, lorsque des Etats ratifient des traités de sécurité internationale, est de définir des principes de comportement international visant à renforcer la sécurité internationale et régionale et d'améliorer leur coopération bilatérale et multilatérale. C'est normalement l'exécutif, par le truchement du ministère des Affaires étrangères, qui conduit le processus de négociation.

Quelques accords adoptés par les Etats de la région d'Afrique de l'Ouest comprennent:

- ✓ Les traités d'extradition entre la République du Bénin, la République du Ghana, la République fédérale du Nigeria et la République du Togo ;
- ✓ Protocole sur la non-agression (1978) - CEDEAO ;
- ✓ Protocole sur l'assistance mutuelle en matière de défense (1981) - CEDEAO;
- ✓ Protocole sur la libre circulation des personnes, des biens et des services et sur le droit de résidence (1980 et 1986) - CEDEAO ;
- ✓ Convention d'assistance mutuelle en matière de criminalité (1992) - CEDEAO;

- ✓ Convention sur l'extradition (1994) - CEDEAO;
- ✓ Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999) - CEDEAO;
- ✓ Protocole additionnel au Mécanisme sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001) - CEDEAO; et
- ✓ Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes (2006).

Les instruments régionaux renforcent la sécurité nationale en:

- ✓ alignant les pratiques de soutien à la gouvernance démocratique ainsi qu'au développement humain durable en général;
- ✓ orientant les législateurs locaux vers des normes internationalement acceptables et vers de bonnes pratiques en matière de prise de décision; et
- ✓ encourageant la protection des droits des citoyens.

Il est important de noter qu'il y a aussi des instruments de régulation et des accords régionaux qui pourraient imposer de sévères contraintes à la politique de sécurité nationale. Un exemple en est le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, des biens et des services et sur le droit de résidence. Au Ghana, on a observé que ce protocole avait ouvert un terrain propice aux fraudeurs dont certains sont impliqués dans des crimes de sang. C'est spécialement le cas depuis que le Ghana est devenu un havre de paix dans une région dominée par des turbulences. C'est aussi le cas au Nigeria où le Protocole a conduit à l'adoption de lois destinées à infléchir le flux des immigrants religieux et fondamentalistes provenant d'autres Etats d'Afrique de l'Ouest.

Dans le contexte régional, l'article 58 du traité révisé de la CEDEAO (1993) exprime clairement le rôle de sécurité collective des Etats membres dans la sauvegarde et la consolidation des relations qui contribuent au maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité au sein de la région.

Les Etats membres de la CEDEAO ont par ailleurs entrepris de maintenir des consultations périodiques et régulières entre les autorités frontalières nationales et d'établir des commissions locales et conjointes pour examiner tout problème rencontré dans les relations entre Etats voisins. Ils ont aussi entrepris d'utiliser les bons offices, la conciliation, la médiation et d'autres méthodes encore de règlement pacifique des différends. Les modalités pour rendre ces mesures opérationnelles sont contenues dans le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999).

Ce Mécanisme précise les rôles de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, du Conseil de médiation et de sécurité (CMS), de la Commission de la CEDEAO et d'autres institutions telles que le Conseil des sages dans la recherche des objectifs soulignés dans le traité.

Le CMS est assisté par la Commission Défense et Sécurité qui est constituée de représentants des structures de sécurité suivantes :

- ✓ **Le Comité des chefs d'Etat-major de la défense** : composé des chefs d'état-major de la défense ou d'officiers équivalents ainsi que de spécialistes des ministères des Affaires étrangères;
- ✓ **Le Comité des chefs des services de sécurité** : composé des autorités responsables de l'immigration, des douanes, de la gendarmerie, des agences spécialisées dans la drogue et les narcotiques, des gardes frontières et des forces de protection civile;
- ✓ **Les Ministres en charge de la sécurité** : composé des ministres responsables des affaires intérieures et de la sécurité ou des officiers équivalents ;
- ✓ **Le Comité des chefs de police d'Afrique de l'Ouest** : composé des chefs de la police des Etats membres de la CEDEAO.

Le Département des affaires politiques, de paix et de sécurité au sein de la Commission de la CEDEAO a également un rôle important à jouer en assistant tous les organismes susmentionnés à collecter, analyser, articuler et agréger les incidents de sécurité et à présenter des alternatives afin de renforcer l'intégration régionale. Le département agit par l'intermédiaire de trois directions : Alerte précoce, Affaires politiques, et Maintien de la paix et sécurité régionale.

Accords bilatéraux et sécurité nationale

Quand on décrit la politique de sécurité d'un Etat, les accords bilatéraux jouent aussi un rôle central. Quand seuls deux Etats-nations sont impliqués, les dispositions de tels traités peuvent être négociées dans le but d'ajuster aussi précisément que possible les valeurs, les circonstances et les besoins des pays concernés. Le traité sur la réduction des armements stratégiques entre l'ex Union soviétique et les Etats Unis en est un exemple.

Ces traités ont non seulement servi à exprimer l'amitié et la non-agression, mais ont aussi aidé à résoudre des cas concrets de coopération militaire. Dans certains cas, cela inclut l'autorisation de déployer des troupes et des armements à l'étranger ou le traitement de menaces sécuritaires communes telles que, la piraterie maritime, le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

La région d'Afrique de l'Ouest a été récemment le témoin de l'utilisation d'accords bilatéraux pour désamorcer des situations potentiellement dangereuses telles que des différends sur les frontières internationales et sur la criminalité transfrontalière. Deux récents exemples de ce type d'accords bilatéraux sont l'Accord 'Greentree' entre le Nigeria et le Cameroun, signé le 12 juin 2006 détaillant les modalités de la rétrocession par le Nigeria de la péninsule de Bakassi au Cameroun; ainsi que le mémorandum d'accord entre le Nigeria et le Bénin signé le 14 août 2003, qui met l'accent sur la préoccupation des deux pays face à l'escalade de la contrebande,

des crimes transfrontaliers, de la traite d'êtres humains, du harcèlement des autorités et des citoyens, de l'immigration illégale, de l'usurpation d'identité et d'autres crimes.

Plus généralement, les traités bilatéraux peuvent être considérés comme des outils destinés à tracer les grandes lignes d'une politique étrangère de sécurité, à renforcer les relations amicales avec d'autres pays et à résoudre des problèmes concrets. Les parlements ont tendance à se trouver dans une position plus décisionnelle quand ils sont appelés à approuver ces traités et à disposer d'une plus grande latitude pour suggérer des amendements dans leur texte -qu'il appartient ensuite à l'exécutif de négocier- que dans le cas des traditionnels traités de sécurité multilatéraux.

Il ne fait pas de doute que la sécurité est cruciale pour le développement, la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et la croissance d'Etats démocratiques et d'institutions fondées sur l'état de droit. Aussi, la formulation et la mise en œuvre d'une politique de sécurité nationale sont-elles vitales dans l'intérêt bien compris des Etats et du système international. Du fait que les Etats poursuivent parfois, au sein de ce système des objectifs de sécurité nationale divergents, les règles internationales sous la forme de lois et de traités jouent un rôle vital en maintenant équilibre et stabilité dans l'interaction entre les Etats. Toutefois, les traités internationaux peuvent parfois limiter la base même des politiques de sécurité nationale. A cette fin, le parlement peut améliorer l'efficacité des règles internationales en renforçant, plutôt qu'en les limitant, les occasions de poursuivre les politiques de sécurité nationale en assumant certains des fonctions vitales passées en revue dans ce chapitre.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Négociation de traité

Veiller à ce que le parlement/ses commissions compétentes:

- ▶ soient associés au processus de négociation de traités bilatéraux ou d'émission de réservations aux traités multilatéraux, et que des parlementaires de différentes formations politiques soient inclus au sein de l'équipe de négociateurs, en qualité de membres;
- ▶ reçoivent des conseils de la société civile, notamment des recherches pertinentes faites par des organisations de plaidoyer, sur les problèmes qui se posent.
- ▶ puissent présenter leurs points de vue de façon officielle et en temps voulu au gouvernement de manière à ce que les préoccupations et les aspirations du peuple soient prises en considération.

Analyse d'impact

- ▶ Veiller à ce que le parlement obtienne une analyse détaillée de l'impact potentiel (à moyen et long terme) sur les plans politique, économique, social, environnemental, etc., d'un traité et qu'il puisse en débattre.

Ratification

- ▶ S'assurer que le parlement est saisi et consulté en temps voulu d'une demande de ratification du traité, avant sa ratification par l'Etat.
- ▶ S'assurer de la cohérence entre le traité devant être ratifié et la législation nationale, en modifiant certaines dispositions de cette dernière ou, si nécessaire et possible, en insérant une clause de réserve ou d'interprétation concernant l'accord international.

Révision des clauses de réserve et interprétatives

- ▶ Veiller à ce que le maintien de la validité des réserves et des clauses interprétatives faites par votre pays soit revu dans le cadre des révisions périodiques de la politique de sécurité nationale.

Section IV

Principales composantes opérationnelles du secteur de la sécurité

Chapitre 13

Les armées¹

Les armées, un pilier du secteur de la sécurité dans la plupart des pays, se composent généralement de l'armée de terre, de l'air et de la marine. Elles ont existé tout au long de l'histoire contemporaine et sont généralement considérées comme l'épée et le bouclier d'un Etat moderne. L'encadré 25 montre qu'aujourd'hui bien peu de pays dans le monde ne disposent pas d'armées. En Afrique de l'Ouest, tous les Etats en ont. Comme partout en Afrique, au moment des indépendances, les chefs d'Etat d'Afrique de l'Ouest ont choisi de mettre sur pied une force armée pour offrir à leurs jeunes Etats un important symbole de la souveraineté nationale. A l'exception de la Guinée-Bissau et du Cap Vert - dont les armées sont issues d'un conflit national armé pour l'indépendance - toutes les autres armées, en particulier les armées de terre, ont été mises sur pied à partir d'éléments des forces armées coloniales. Ces forces étaient souvent utilisées par les autorités coloniales pour appliquer l'ordre colonial, y compris par l'usage brutal de la force. Elles ignoraient généralement les droits et les intérêts des populations. Il est important de garder cet héritage en mémoire pour comprendre l'histoire des interventions militaires dans la politique de la plupart de l'Afrique de l'Ouest après l'indépendance. Cet héritage explique aussi en partie les relations souvent antagonistes entre les militaires et les populations civiles en Afrique de l'Ouest. Toutefois, après les mouvements de démocratisation des années 1990, une nouvelle ère s'est ouverte dans laquelle les militaires visent à devenir plus professionnels, plus responsables et plus respectueux des droits humains. Ils sont aussi soumis constitutionnellement et juridiquement aux autorités politiques démocratiquement élues et, pour toutes leurs activités, à un contrôle, et à celui du parlement en particulier.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Boubacar N'Diaye.

Encadré 25

Pays sans armées

Tous les pays du monde n'ont pas forcément une armée. Ceux qui n'en ont pas sont généralement les micro-Etats du Sud Pacifique tels que Nauru, les Maldives, Kiribati, Samoa, les Iles Salomon, Tuvalu, Palau et le Vanuatu. Dans les Caraïbes St Vincent et les Grenadines, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, la Dominique et la Grenade, qui n'en ont pas non plus. D'autres exemples se trouvent au Costa Rica, en Islande, à Maurice, Panama, au Timor Oriental, en Andorre, à San Marin et en Haïti. La plupart de ces pays ont des forces paramilitaires ou de police avec des pouvoirs limités à ceux de police (par exemple les gardes nationaux et gardes frontières).

*Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.*

Fonctions des armées

Dans un Etat moderne, la fonction des armées est simple: quand l'Etat est attaqué c'est de combattre en son nom et pour la défense des intérêts vitaux de l'Etat, et en particulier sa survie en tant qu'Etat indépendant. La première fonction des militaires dans un Etat est d'en assurer la sécurité extérieure en dissuadant l'agresseur. Ces fonctions étaient d'une importance capitale durant la période qui a suivi la seconde guerre mondiale, période qui s'est caractérisée par une confrontation idéologique intense au cours de la guerre froide. A l'instar de beaucoup d'autres Etats dans le monde, ceux d'Afrique de l'Ouest furent affectés par les retombées de la guerre froide, par l'accent mis sur la sécurité extérieure et par l'importance des forces armées dans la vie de l'Etat-nation.

La fin de la guerre froide introduisit une nouvelle série de préoccupations sécuritaires qui affectèrent gravement ou eurent des impacts sur les armées de la plupart des pays autour du globe, sans oublier les Etats d'Afrique de l'Ouest. Parmi les développements de l'ère post guerre froide, en matière de sécurité, l'on peut citer le terrorisme, la piraterie maritime, la criminalité transnationale généralisée, comprenant le trafic de drogue transcontinental et la prolifération des armes légères de petit calibre, la cybercriminalité et la corruption. L'un de ces impacts fut la réduction du volume des forces armées dans le monde. En Afrique de l'Ouest une longue crise économique a contribué à cette diminution de la taille des armées. En raison de ces évolutions dans le domaine de la sécurité, les militaires se virent confier de nouvelles missions qu'on leur demanda d'exécuter différemment et mieux que les précédentes.

Les armées du monde entier tendent à assumer certaines ou l'ensemble des fonctions suivantes:

- ✓ Protection de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat, ou, plus généralement, du bien-être de ses citoyens. Cela se traduit par la dissuasion ou le combat pour repousser une agression par des forces armées étrangères, mais aussi par la défense des intérêts de sécurité nationale quand ils sont menacés.
- ✓ Prendre part à des missions de sécurité intérieure telles qu'aider les autorités chargées du maintien de l'ordre à le faire dans des cas exceptionnels, quand les forces régulières de police sont incapables de maintenir ou de restaurer l'ordre.
- ✓ Participer à la construction nationale (fonction sociale).
- ✓ Combattre le terrorisme, la criminalité transnationale et autres facteurs d'insécurité.
- ✓ Participer aux missions internationales de maintien et de renforcement de la paix.
- ✓ Participer aux secours humanitaires en cas de catastrophes et à l'aide aux populations civiles.

Le degré d'assiduité avec lequel les armées remplissent ces fonctions, à supposer qu'elles le fassent, varie d'un Etat à l'autre et dépend du cadre législatif et de la perception de la situation sécuritaire.

Protéger la souveraineté de l'Etat et la société

En dépit des nouvelles évolutions de la sécurité et des menaces, la mission centrale traditionnelle de la plupart des armées demeure toujours la plus importante. Cette mission ne comprend pas seulement le combat pour protéger la survie de l'Etat et la souveraineté politique, mais aussi la protection de ses intérêts vitaux de sécurité ainsi que la vie et les intérêts légitimes de ses citoyens et de ceux de la société au sens large.

Depuis la fin de la guerre froide, les chefs militaires et politiques sont devenus de plus en plus conscients du fait que la souveraineté nationale n'est pas menacée seulement par des armées étrangères, mais aussi par des menaces non militaires. Les forces armées d'un grand nombre de pays, y compris celles d'Afrique de l'Ouest, sont en train de procéder à différentes formes de réformes de leur défense (ou de leur secteur de la sécurité) pour pouvoir mieux remplir leur mission et mieux relever ces nouveaux défis. L'encadré 26 décrit les trois principaux processus de réforme.

Encadré 26

Réforme de la défense: dans quel but?

Depuis 1990, les armées ont entrepris différentes sortes de réformes dans de nombreux pays. Bien que dans certains cas le terme de restructuration décrive mieux ce processus, les réformes visaient plusieurs objectifs, tels que:

► La démocratisation

Dans de nombreux pays anciennement communistes ou sortant de régimes autoritaires ou de conflits, le but de la réforme de la défense était la démocratisation:

- ✓ En rendant les militaires responsables devant les dirigeants démocratiquement élus (car dans le cas contraire, l'armée constitue une menace pour la démocratie).
- ✓ En arbitrant entre les ressources consacrées aux militaires et celles nécessaires aux autres secteurs de la société (alors qu'auparavant, pendant la guerre froide, les besoins de la défense étaient prépondérants).
- ✓ En adaptant les armées à un nouvel environnement socio-économique caractérisé par la rareté.

► L'adaptation au nouvel environnement de sécurité

- ✓ Ajuster les effectifs et le budget des forces armées aux nouvelles menaces pesant sur la sécurité.
- ✓ Préparer les militaires à de nouvelles missions telles que le maintien de la paix, le combat contre le trafic de drogue, le secours humanitaire en cas de catastrophe, etc.

► L'internationalisation

Les militaires sont de plus en plus amenés à opérer hors de leur contexte national, en collaboration avec les unités d'autres pays. Cette coopération internationale peut se faire de manière ponctuelle, comme dans les missions de paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ou sur le long terme et sur une base institutionnelle (par exemple, le cadre de défense commune de l'Union africaine (UA) et les dispositions du Conseil paix et sécurité, la force de réserve de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)) ou dans un contexte bilatéral ou multilatéral.

- ✓ Cela place les militaires (partiellement) sous des structures et un commandement internationaux.

- ✓ Cela accroît également l'aptitude des militaires à opérer avec ceux d'autres pays en termes de doctrine, d'équipement, de formation, de capacité linguistique, de systèmes d'information, de commandement et de contrôle (interopérabilité).

*Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.*

Assistance aux autorités civiles en matière de maintien de l'ordre

Une autre fonction remplie par les armées dans la plupart des pays est l'assistance qu'elles apportent aux autorités civiles responsables du maintien de l'ordre. Cette utilisation des militaires prête toutefois à controverse en raison des risques qu'elle comporte pour les militaires eux-mêmes, pour les relations entre civils et militaires et pour la démocratie au sens large. S'il est vrai que l'Etat et la société peuvent être mis en péril par des menaces qui se trouvent hors de l'aptitude des autorités civiles et de la police à les confronter par des moyens traditionnels, son utilisation à cette fin peut être problématique. Cette fonction doit être très soigneusement considérée, un cadre juridique créé pour son utilisation et un grand soin pris pour s'assurer que les droits des citoyens sont respectés. A cet égard, les Etats d'Afrique de l'Ouest, à travers le Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, en reconnaissent le risque.

Il y a des préoccupations légitimes et de vrais risques à utiliser les militaires pour aider les autorités chargées de faire respecter les lois:

- ✓ Cela peut compromettre le contrôle des militaires par les civils ce qui conduit souvent à la politisation des armées. Leur subordination peut être perdue quand elles commencent à percevoir que les autorités civiles dépendent de la répression pour asseoir leur pouvoir, dont la légitimité décline rapidement et en proportion de la répression des dissidents.
- ✓ Les militaires ne peuvent maintenir l'ordre que de façon provisoire. Ils ne peuvent effacer les racines politiques, sociales et économiques profondes du conflit et des désordres.
- ✓ Les forces armées sont entraînées pour le combat et non pour des missions de police ou pour intervenir auprès des populations civiles.
- ✓ Il y a un risque de rivalités fonctionnelles entre la police et les forces armées.

Cette fonction particulière des militaires ne doit être utilisée que de façon mesurée, sous des conditions très rigoureuses et après avoir épuisé toutes les autres options pour restaurer la loi et l'ordre.

Fonctions socio-économiques

Etats jeunes, les nations d'Afrique de l'Ouest ont cherché à faire de leurs armées - en particulier de l'armée de terre - un symbole national et un outil important pour forger l'Etat-nation. Ceci est particulièrement vrai pour des pays au passé révolutionnaire comme la Guinée, le Burkina Faso, le Mali et le Ghana. Il est reconnu qu'une armée, surtout quand elle est de conscription, contribue à la construction du pays et à renforcer l'identité nationale. Les armées permettent aux jeunes gens (surtout des hommes) de toutes les parties du pays et provenant de contextes sociaux et d'origines ethniques différentes de travailler ensemble. Ceci est particulièrement vrai dans les sociétés multiethniques et multiculturelles, dans lesquelles les armées jouent le rôle de «melting-pot». Une autre fonction sociale des armées est de procurer au public des occasions de s'instruire. Les gens qui n'ont pas ou peu l'occasion de travailler peuvent tirer profit pour apprendre un métier qu'ils exerceront dans la vie civile.

Une autre fonction sociale est d'aider ou de soutenir l'administration dans les régions reculées, en utilisant des troupes d'actifs et des retraités pour éduquer, dispenser des soins de santé préventifs ou s'attaquer à la dégradation de l'environnement. Dans beaucoup d'Etats d'Afrique de l'Ouest, les armées ont de plus et traditionnellement la charge de mener à bien d'importantes activités économiques telles que la construction de routes, le creusement de puits, et la fabrication de produits agricoles ou industriels pour leur propre consommation ou pour le marché. Les pays d'Afrique de l'Ouest ont reconnu l'importance de cette mission quand ils ont signé le Protocole de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance qui stipule que «les membres des forces armées peuvent être mobilisés pour participer à des projets de développement national» (article 19[5]). Tandis que dans certains cas quelques une de ces activités peuvent concurrence les activités de production des civils, dans la plupart des cas elles les complètent et, partant, dans un contexte de pénuries, elles confortent les efforts de développement national. Elles contribuent aussi à donner une image positive des armées dans le pays. Ceci est particulièrement vrai pour des armées comme celle du Sénégal qui n'a jamais régenté le pays après un coup d'Etat, mais qui est demeurée apolitique et professionnelle.

Ces fonctions socio-économiques sont des exemples de la façon dont les militaires peuvent apporter une contribution positive à la société. Dans certains pays toutefois, les armées peuvent interférer de façon négative dans son développement économique social et politique. Elles peuvent, par exemple, monopoliser certaines activités et, quand leurs intérêts ne sont pas protégés par le gouvernement, elles peuvent intervenir dans la politique en menaçant la démocratie. Dans d'autres cas, elles peuvent s'impliquer dans des affaires commerciales qui leur apportent des revenus, en plus de leur part du budget de l'Etat, qui ne sont ni contrôlées ni surveillées de façon démocratique. Cela peut sérieusement saper la démocratie et il peut s'avérer difficile et même dangereux de s'y opposer. Un autre risque que fait courir l'implication des armées dans les activités socio-économiques est celui d'affaiblir sérieusement le professionnalisme des militaires et d'interférer avec leur

mission première qui est d'être prêts en tout temps à défendre leur pays et ses citoyens contre l'agression.

Combattre le terrorisme et la criminalité transnationale

En adoptant divers instruments de l'Union africaine, en particulier la Convention d'Alger de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, les pays africains ont reconnu que le terrorisme était une menace grandissante pour la paix et la stabilité. Compte tenu de l'expérience des activités mercenaires des années 1970 en Guinée, au Bénin, et plus récemment des activités terroristes au Niger, au Mali et en Mauritanie, les Etats d'Afrique de l'Ouest ont considéré le terrorisme comme une menace grave et se sont engagés à le combattre. Cette mission incombe généralement aux militaires. Jusqu'à il y a peu, les armées des Etats ouest-africains n'étaient pas formées à combattre des petits groupes sans affiliation à des Etats-nations. L'émergence de ce genre de menace a amené les armées de nombreux Etats, notamment le Mali, le Niger et la Mauritanie, à mieux se préparer pour cette mission, à travers un entraînement supplémentaire et une disponibilité accrue afin d'affronter ce type d'adversaires. De même, avec l'expansion de la criminalité à travers les frontières, comme, par exemple, le trafic de drogue par des organisations criminelles fortement armées et très structurées, les militaires sont appelés pour épauler, dans les cas extrêmes, les organismes de maintien de l'ordre afin de s'en prendre aux délinquants et de réduire l'insécurité. Dans ce cas-là, il faut prendre soin de donner aux armées un entraînement adapté et de veiller à ce que leur mission n'interfère pas avec leurs fonctions premières, ne résulte pas en des violations des droits des citoyens ou ne menace le contrôle démocratique des armées.

Contribuer à la paix internationale

Depuis les années 1990, le nombre de conflits entre Etats a diminué et les conflits à l'intérieur des Etats sont devenus plus fréquents. Quand cessent les combats et que commencent les efforts pour construire la paix, on demande aux armées non parties aux conflits de contribuer à ces efforts. Cela comprend la surveillance du cessez-le-feu, le maintien et l'application de la paix, entre autres missions de rétablissement de la paix. Ces missions font aujourd'hui partie des fonctions que les armées de nombreux pays, y compris ceux d'Afrique de l'Ouest, doivent mener à bien. De fait, dans la région, des pays comme le Nigeria, le Ghana, le Sénégal, le Mali et le Burkina Faso, ont déjà acquis davantage d'expérience en participant à diverses opérations de maintien de la paix dans de nombreux théâtres après conflit à travers le monde.

Les militaires participent aux missions de paix pour plusieurs raisons: tout d'abord pour éviter les conflits et empêcher les répercussions possibles sur d'autres pays, notamment la déstabilisation d'une région, les perturbations économiques et les flux incontrôlés de réfugiés. Ensuite, pour promouvoir la sécurité humaine et protéger les populations civiles dans les régions déchirées par un conflit. La sécurité humaine, notamment l'exercice des droits de l'homme, est devenue un

objectif important pour la communauté internationale car les conflits récents se sont avérés extrêmement violents et ont particulièrement affecté la population civile. La participation aux missions de paix permet, en outre, d'assurer la formation d'unités militaires et de leur donner l'expérience de situations post-conflit. Compte tenu de la tendance de la région à être le théâtre de conflits, les dispositions du Protocole relatif à la création d'un Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine sur le maintien de la paix régionale, de même que le Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits et au maintien de la paix et la sécurité (chapitre VI) peuvent être utiles aux armées ouest-africaines bien entraînées pour des opérations de maintien de la paix. Et, de fait, l'ancienne structure de maintien de la paix de la CEDEAO (ECOMOG) a été souvent utilisée dans des conflits intéressant nombre de ses Etats membres.

Secours humanitaire aux populations sinistrées

Tous les pays peuvent être frappés par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, telles que des tremblements de terre, des inondations, des incendies à grande échelle, la chute d'avions dans des zones urbaines ou des épidémies. Cette mission des armées peut aussi comprendre la prévention des catastrophes naturelles, notamment en se souciant de l'environnement. Ceci est particulièrement vrai pour des pays pauvres en développement, tels que les Etats d'Afrique de l'Ouest, dans lesquels les infrastructures et mécanismes de prestations de services sont sous-développés ou fonctionnent mal. Dans de telles situations d'urgence, en tant qu'organisation souvent adaptée à des opérations de grande ampleur et disposant d'un équipement et de capacités opérationnelles sans équivalent, l'armée est généralement appelée par les autorités civiles pour contribuer à apporter un secours humanitaire. Elle assume des tâches telles que le maintien de l'ordre pendant les urgences dues aux catastrophes, la distribution d'eau potable, de nourriture, de médicaments et d'autres denrées, et le maintien des lignes de communication et de transport. Un effet collatéral de l'utilisation des militaires pour des opérations de secours humanitaire est de les mettre en lumière de façon positive aux yeux de la société, leur popularité s'en trouvant améliorée. Cela peut également accroître le registre de leurs capacités et permettre de mieux équiper la troupe pour des urgences ultérieures de ce type.

Un cadre juridique précis devrait stipuler que les armées portent assistance et sont subordonnées aux autorités civiles dans le cadre des opérations de secours humanitaire en cas de catastrophe. Parmi les institutions étatiques, le parlement a un rôle particulièrement important. Il ne fait pas que légiférer sur ce cadre juridique, mais doit aussi apporter un soutien continu et effectuer les contrôles appropriés pour que les armées puissent disposer des moyens nécessaires pour relever les défis inhérents à une société démocratique.

Encadré 27

Sur l'usage légitime des forces armées: la position de la CEDEAO

Dans les Etats d'Afrique de l'Ouest, comme dans d'autres pays en développement, la stabilité politique peut être mise à mal par les énormes défis lancés à un gouvernement en place, même quand il s'agit de changements pacifiques et légaux. Parfois ces changements ne le sont pas et leur portée, comme les potentielles conséquences qu'ils peuvent avoir sur la stabilité, sont tellement redoutables que les autorités doivent agir pour maintenir ou restaurer l'ordre public. Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, la police et ses unités spécialisées, et dans certains cas les forces paramilitaires et la gendarmerie, ont la charge du contrôle des foules comme du maintien ou de la restauration de l'ordre. Dans quelques cas pourtant, le défi est tel que les forces armées doivent être utilisées pour soutenir la police et l'aider à maintenir et à restaurer l'ordre de façon efficace. Il arrive en effet dans certains cas que l'état d'urgence doive être décrété pour donner aux autorités civiles les pouvoirs de faire face à de telles menaces (voir chapitre 7).

Dans le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, les Etats membres de la CEDEAO ont donné leur accord pour que leurs forces armées, quand elles sont impliquées dans des fonctions de maintien de l'ordre, respectent les points suivants:

1. L'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes est interdit. En cas de manifestation violente, seul est autorisé le recours à l'usage de la force minimale et/ou proportionnée;
2. Est interdit en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants (article 22).

Les normes qui doivent régir l'usage de la force en temps de crise sont contenues dans les stipulations finales du projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité de la CEDEAO.

Article 28: Activités de police en temps de paix

En temps de paix, le maintien de l'ordre public relève de la responsabilité de la police, de la gendarmerie et de la garde nationale, là où elle existe.

Article 29: Activités de police en temps de crise

En temps de crise ou de malaise social, la protection de la vie et des biens doit être la principale préoccupation de la police et de la gendarmerie où elle existe. Dans des circonstances exceptionnelles et à la demande de l'autorité

politique, les forces armées peuvent intervenir, en dernier ressort, en accord avec la constitution nationale.

Article 30: Règles d'engagement en temps de crise

En temps de conflit armé, l'autorité politique doit définir les règles d'engagement de ses forces de sécurité ainsi que la portée de leur engagement dans la défense de la sécurité nationale au côté des forces armées.

Source: Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Dakar, Sénégal (2001); Projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité de la CEDEAO.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Fonctions des armées

- ▶ Renforcez vos connaissances et vos capacités en matière de défense et de sécurité.
- ▶ Veillez à ce que le fonctionnement de l'armée:
 - ✓ Soit bien défini dans les règlements et les lois concernant les militaires.
 - ✓ Soit conforme au concept et à la politique de sécurité nationale.
 - ✓ Soit conforme aux besoins réels de la société en matière de sécurité.
 - ✓ Que les fonctions non militaires ne compromettent pas l'état de préparation de l'armée à sa fonction première qui est de protéger la souveraineté nationale et de contribuer à l'Etat de droit au plan international, à dissuader ou à repousser une agression et sauvegarder les intérêts vitaux de l'Etat et de la société.

Réforme de la défense

- ▶ Mobilisez pour la réforme des armées et du secteur de la sécurité dans leur ensemble.
- ▶ Veillez à ce que les commissions parlementaires compétentes reçoivent des rapports détaillés sur les réformes envisagées ou entreprises, avec les analyses d'impact y afférentes, afin d'être en mesure de poser des questions, notamment en organisant des auditions parlementaires.

Utilisation des armées pour des missions de maintien de l'ordre

En principe, il vaut mieux ne pas demander à l'armée d'assumer des missions de maintien de l'ordre, mais lorsqu'aucune autre solution n'est envisageable, le parlement doit:

- ▶ Veiller à ce que les missions de maintien de l'ordre confiées à l'armée soient bien définies, limitées et régies par la loi pour ce qui est:
 - ✓ Des circonstances où il peut être fait appel à l'armée.
 - ✓ De la nature et des limites de l'intervention.
 - ✓ De sa durée.
 - ✓ Du type d'unités devant intervenir dans chaque cas.
 - ✓ Des institutions habilitées à décider de l'intervention de l'armée et à y mettre fin.
 - ✓ De la juridiction compétente en cas de violation de la loi ou des droits de l'homme dans un tel contexte, etc.
- ▶ Promulguiez des lois prévoyant que des autorisations ou des mandats doivent être émis par une institution compétente avant les perquisitions domiciliaires, les arrestations ou l'utilisation d'armes létales.
- ▶ Veillez à mettre en place des mécanismes -parlementaires ou autres- afin de vous assurer que l'intervention de l'armée dans le maintien de l'ordre public se fasse en conformité avec les normes et principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

Chapitre 14

La police et la gendarmerie¹

Les systèmes et l'architecture de police des pays ouest-africains ont été largement hérités des anciennes puissances coloniales. Ainsi, les pays anciennement sous domination coloniale francophone (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ont hérité d'un système basé sur deux forces distinctes, la police et la gendarmerie. Ils accomplissent des missions similaires plus ou moins complémentaires mais répondent devant différentes autorités (ministère de l'Intérieur/Sécurité) pour la police et ministère de la Défense pour la gendarmerie). Les similarités résident dans la nature de leur mission : assurer le respect de la loi et de l'ordre ainsi que la protection des citoyens sur tout ou partie du territoire national. Les autres pays anciennement sous influence anglaise ou portugaises possèdent, quant à eux, une police unique. Il y a cinq pays anglophones (Gambie, Ghana, Libéria, Nigeria et Sierra Leone) et deux lusophones (Cap Vert et Guinée Bissau) en Afrique de l'Ouest.

Organisation et rôle de la police et de la gendarmerie dans les pays francophones

La police

Présente dans les quinze Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la police est organisée différemment suivant chaque pays. Cependant, de grandes similitudes existent dans le cas où elle relève du groupe des pays anglophones ou francophones.

¹ Ce chapitre a été rédigé par le Colonel Moctar Ndoye et le Colonel Meïssa Niang.

Organisation

Institution civile ou paramilitaire suivant les cas, la police est généralement placée sous l'autorité du Ministre de l'intérieur. Cependant, dans certains pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, la Guinée et le Togo, il existe un ministère de la sécurité intérieure ayant la responsabilité du maintien de l'ordre et qui dispose de la police.

On trouve généralement au sommet de la hiérarchie un directeur général disposant d'un état-major de commandement. Il est assisté d'un directeur général adjoint, de plusieurs directeurs de services administratifs (formation, personnel, école de police, etc.), et aussi de directeurs de services spécialisés tels que la police judiciaire, les renseignements généraux, les stupéfiants et les drogues, etc. Notons qu'en Côte d'Ivoire, le directeur général est assisté de trois directeurs généraux adjoints en charge de la police judiciaire, des renseignements, de la documentation et de la sécurité publique, lesquels supervisent à leur tour, neuf directions de services spécialisées.

L'organisation territoriale est aussi partout sensiblement la même étant basée sur l'implantation, dans les grandes agglomérations, de commissariats centraux de police ou de préfectures de police supervisant d'autres commissariats de moindre importance.

Il existe une différence claire entre les services de police générale et les unités mobiles de maintien de l'ordre, constituées d'unités spécialisées dans le contrôle des foules. Au Sénégal, le Groupement mobile d'intervention (GMI) basé à Thiès, et disposant de deux groupements opérationnels à Dakar et Ziguinchor, est un corps spécialisé qui a la responsabilité du maintien de l'ordre sur toutes les zones de compétence de la police. Les personnels du GMI peuvent toutefois servir dans les commissariats de police au sein desquels ils apportent leur concours en tant que membres du corps urbain.

Contrairement à la gendarmerie, la police a le statut de force civile ou paramilitaire.

Missions

Les huit pays anciennement sous domination coloniale française ont hérité de l'organisation et des missions assignées à la police de l'ancienne métropole. Compétente dans les grandes agglomérations pour la police judiciaire et le maintien de l'ordre public, la police est également responsable du contrôle des points d'entrée du territoire national (ports, aéroports et postes de contrôle frontaliers). A ces missions s'ajoute celle du contrôle des étrangers (carte de résidence) et de l'émission de titres de voyage (carte d'identité et passeports) pour les nationaux.

En tant qu'auxiliaire de la justice, la police, dans le cadre de la police judiciaire, est chargée des tâches suivantes : de constater les infractions à la loi pénale, de rechercher leurs auteurs, de rassembler les preuves contre eux et les déférer devant les juridictions d'instruction (Procureur de la République, Procureur général

ou Chambre d'accusation). Son rôle consiste également à mettre en œuvre les mandats (d'arrêt, d'amener, de comparution et de perquisition) délivrés par les magistrats, la délivrance des pièces de justice, ainsi que l'exécution des délégations judiciaires et l'assistance aux agents assermentés chargés de l'exécution des actes de justice.

La police, dans le cadre de la police administrative est chargée de la police du trafic, mais aussi de l'exécution des réquisitions générales -particulières ou spéciales- délivrées par l'autorité administrative responsable du maintien de l'ordre public.

La gendarmerie

Héritière des traditions de la maréchaussée française, la gendarmerie est un corps militaire chargée d'assurer des tâches de police. Elle est présente dans les huit pays francophones membres de la CEDEAO et exerce son action aussi bien dans les villes secondaires que dans les zones rurales.

Organisation

La gendarmerie fait partie intégrante des forces armées et dépend administrativement du ministère de la Défense. Cependant pour les questions liées à l'ordre public, elle applique les directives du ministère de l'Intérieur ou de la Sécurité. Lorsqu'ils mènent des enquêtes criminelles, les officiers et agents de police judiciaires rendent compte au procureur de la république, à l'instar de leurs homologues de la police. Le Procureur de la République est le superviseur de l'ensemble des activités relatives aux enquêtes criminelles, sous le contrôle de la chambre d'accusation de la cour d'appel territorialement compétente.

Tout comme la police, la gendarmerie est administrée dans certains des Etats par une direction générale (Bénin, Mali, Togo), dans d'autres par un haut commandement (Niger, Sénégal), par un commandant supérieur (Côte d'Ivoire) ou un chef d'état-major (Burkina Faso, Guinée). Assistée par un état-major, cette autorité dispose d'une ou plusieurs écoles de formation, de services spécialisés et de commandements territoriaux. A titre d'exemple, le Haut commandant de la gendarmerie sénégalaise dispose, en dehors de l'état-major, d'un commandement des écoles, d'un centre administratif, d'un centre technique et de deux grands commandements: ceux de la gendarmerie mobile et de la gendarmerie territoriale supervisant chacun un nombre variable de légions territoriales et mobiles.

Missions

Contrairement à la police, la gendarmerie assure la couverture policière des zones rurales et des villes secondaires, ainsi que la surveillance des voies de communication (routes, voies ferrées et fluviales).

Dans sa zone de compétence, les missions de la gendarmerie sont les mêmes que celles de la police dans le cadre de la police judiciaire et de la police administrative. De plus, la gendarmerie est responsable en matière de police militaire, du constat des infractions de nature militaire (insubordination, désertion, etc.) ainsi que des

infractions de droit commun commises par des militaires dans certaines conditions. Elle joue le rôle de prévôté aux armées en campagne ou en mission à l'extérieur du territoire.

Dans certains pays, la gendarmerie assure, en appui aux services des douanes et des eaux et forêts, des missions de police économique ainsi que de police de l'environnement.

Enfin, en raison de son caractère et de son équipement militaires, la gendarmerie participe à la défense opérationnelle du territoire aux cotés des armées. Elle dispose d'unités équipées et entraînées à cet effet ainsi que d'un maillage du territoire lui permettant de participer efficacement à travers le renseignement.

Organisation et rôle de la police dans les pays anglophones et lusophones

Contrairement aux pays francophones, les pays anglophones et lusophones ne connaissent pas la gendarmerie. Elles possèdent en effet un service de police ayant la responsabilité du maintien de l'ordre sur tout le territoire national. Cependant, l'organisation et les missions de la police diffèrent sensiblement entre les deux groupes linguistiques de pays.

Les pays anglophones

Ces derniers ont tous en commun, à l'exception du Libéria le fait d'être d'anciennes colonies britanniques ayant acquis l'indépendance entre la fin des années 1950 et au début des années 1960 (le Libéria est indépendant depuis 1847 à la suite du retour d'Amérique d'anciens esclaves). La police des frontières et de l'immigration est assurée dans tous ces pays par un service distinct appelé *service de l'immigration*, commandé par un inspecteur général de police. En dehors du Libéria, dont la police est actuellement en cours de réforme après la guerre civile ayant ravagé ce pays, l'organisation et les missions dévolues à la police sont basées sur les mêmes structures et principes.

Organisation

In the Gambia, Ghana and Sierra Leone, the police come under the jurisdiction of the Attorney General. In Ghana, in Gambia and in Sierra Leone, the police is placed under the responsibility of the Ministry of Internal Affairs. In Nigeria, it depends on a Ministry of Internal Affairs, while in Liberia, it falls under the Ministry of Justice.

The command of the police by a police general inspector who has, to assist him, one or more assistants and an Etat-major constitutes a common point for all these countries, including Liberia.

It is thus that in Sierra Leone, the Etat-major is composed of six officers of the rank of assistant general inspector, in charge of different responsibilities such as personnel, training and leisure, operations, criminal police, support services and professional standards. It also includes the division

de l'appui opérationnel, qui en est le bras armé. Sur le terrain on trouve quatre commandements pour les régions du Nord, du Sud, de l'Est et de l'Ouest. Tous ces services se réunissent une fois par semaine sous la présidence de l'inspecteur général au sein d'un forum appelé Commission de change et de gestion exécutive (Executive Management and Change Board).

Au Nigeria également, l'Etat-major est organisé autour de six officiers adjoints du rang de Deputy Inspector General en charge de l'administration (DIG 'A'), des opérations (DIG 'B'), du soutien (DIG 'C'), des investigations (DIG 'D'), de la formation (DIG 'E'), et de la recherche (DIG 'F'). La police nigérienne est étudiée en détail dans l'étude de cas de l'encadré 28.

Au Libéria, l'inspecteur général s'appuie sur une division des investigations criminelles et deux adjoints : le Deputy Inspector General Administration avec sous sa supervision un Deputy Commissioner (DC) Administration; et le Deputy Inspector General Operations disposant, sous son commandement de trois personnes : le DC NEEWARD, responsable des comptés de police (organisation territoriale), le DC ERU, responsable des unités d'intervention, et le DC Central Monrovia, responsable du secteur spécial de la capitale, lequel dispose d'une Unité d'appui de police (Police Support Unit).

Missions

Les missions sont les mêmes que celles décrites pour la police dans les Etats francophones, à l'exception de la police des frontières et des étrangers, lesquelles sont assurées par les services de l'immigration.

Les pays lusophones

A l'image des pays anglophones, le Cap Vert et la Guinée Bissau ne connaissent pas la gendarmerie et ne possèdent qu'une police nationale. Cependant, les tâches relatives à la police des frontières et des étrangers sont assurées par la police nationale. Au Cap Vert, on trouve à la tête de la police un Directeur national, alors qu'en Guinée Bissau, celui-ci prend le titre de Commissaire général.

Les missions sont également les mêmes que dans les pays francophones à la différence que la police, dans ces deux pays, a une compétence exclusive sur toute l'étendue du territoire. La force de police Bissau Guinéenne est actuellement en cours de restructuration dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité nationale.

Règlementation de la police et de la gendarmerie

Dans tous les Etats membres de la CEDEAO, l'action de la police et de la gendarmerie sont soumises à des règles très strictes. En effet, les armes et la force dont elles disposent posent le problème du respect des normes légales d'usage de la force et des armes, en d'autres termes celui de la responsabilité. Des dispositions supplémentaires au niveau régional viennent s'ajouter aux règles nationales.

Normes de la CEDEAO

Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001

Dans sa section IV (articles 19 à 24) du Protocole de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (Protocole additionnel) traite du rôle de l'armée et des forces de sécurité dans une démocratie.

L'article 19 du Protocole additionnel dispose dans son alinéa 2 que « *les forces de sécurité publique ont pour mission de veiller au respect de la loi, d'assurer le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens* ».

L'article 20 réaffirme leur caractère républicain en posant le principe de soumission aux autorités civiles régulièrement constituées. Les autorités civiles doivent par contre respecter le caractère apolitique des forces de sécurité et éviter l'organisation de toute activité ou de propagande politique ou syndicale dans les casernes.

L'usage des armes est réglementé par l'article 22 qui interdit leur usage pour la dispersion des manifestations non violentes. Seul est autorisé l'usage minimal et proportionné de la force en cas de manifestation violente. Les alinéas 2 et 3 de cet article interdisent également le recours à des traitements cruels et dégradants ainsi que l'arrestation ou la mise en cause de personnes en raison de leur parenté ou alliance avec le suspect au cours des enquêtes de police.

L'article 23 pose la nécessité d'inclure dans la formation des forces de sécurité une éducation à la Constitution de leur pays, aux principes et à la réglementation de la CEDEAO, aux droits humains, au droit humanitaire et aux principes de la démocratie.

Le projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité de la CEDEAO

Le projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite des forces armées et des services de sécurité de la CEDEAO est également important. Il vise à établir les normes minimales de conduite pour les forces armées et services de sécurité, y compris la police, en Afrique de l'Ouest (voir encadré 57). Une fois adoptée par le Conseil des ministres et la Conférence des chefs d'Etat de la CEDEAO, l'Acte additionnel sera porté en annexe et fera partie intégrante du Traité révisé de la CEDEAO de 1993.

Règlementations nationales

D'une manière générale, toutes les règlementations nationales sont convergentes du fait de l'existence à un niveau régional de règles auxquelles tous les pays membres ont souscrits. Toutes les législations nationales admettent en effet l'imputabilité des actions des services de sécurité. Il s'agit cependant de mieux incorporer les dispositions régionales aux législations nationales et de les mettre en œuvre effectivement.

Même dans les pays où la législation est adéquate, il existe également des difficultés sur le plan interne en matière d'application de la législation nationale dans la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest. Celles-ci sont relatives au manque d'effectifs, mais aussi à l'insuffisance d'équipement et aux problèmes liés à la formation concernant l'application de la loi. A ceci s'ajoute le manque de structures spécialisées à même de prendre en charge la lutte contre les nouvelles formes de criminalité.

Effectifs

Les standards internationaux, en particulier ceux recommandés par l'Organisation des Nations Unies, préconisent pour une couverture policière acceptable un ratio minimum de 1 policier pour 400 habitants. Pour la plupart des Etats membres de la CEDEAO, ce ratio se situe à un peu moins de 1;1,000, lorsqu'il n'est pas inférieur. Seul le Nigeria, qui dispose de 371,800 policiers, remplit cette condition avec un rapport de 1 :376. Le Ghana, avec un effectif d'environ 30 000 policiers a un rapport autour de 1 :733 et a besoin de 20,000 personnels supplémentaires pour atteindre celui de 1 :440. Quand au Bénin, il tourne, police et gendarmerie réunis, autour de 1 :1,200.

Equipement

Il apparaît que dans la plupart des Etats, le niveau d'équipement des services de sécurité pose problème. Cet équipement doit être disponible pour leur travail quotidien. Or, il n'est pas rare de constater que dans certains Etats, les membres des forces de police doivent se débrouiller pour se doter non seulement des uniformes et attributs qu'ils portent, mais également des gilets phosphorescents permettant le travail de nuit en toute sécurité. Des agents ont été tués durant des services de nuit en raison du simple fait qu'ils ne disposaient pas d'un gilet phosphorescent pouvant leur permettre d'être visibles des conducteurs.

L'armement adéquat fait souvent aussi défaut face à des malfaiteurs parfaitement armés et organisés. A titre d'exemple, la situation des dotations en armement individuel de la police du Nigeria, qui était d'une arme pour 2.7 policiers auparavant a pu, par un effort exceptionnel, être amélioré à 1:1.8 juste avant les élections de 2007. Des efforts sont actuellement entrepris pour aboutir rapidement au ratio d'une arme par agent.

Le manque d'équipements transparait également dans des problèmes de mobilité dus à un manque de véhicules. Il est en effet fréquent de voir des agents se débrouiller par leurs propres moyens pour aller effectuer leur service. Les patrouilles, qui constituent un moyen pour la police de quadriller le secteur et de dissuader les criminels potentiels sont souvent sacrifiées par manque de véhicules, ou souvent de carburant.

Dans les unités de recherche, le renouvellement d'équipements aussi essentiels que ceux servant à relever des empreintes digitales et autres traces et indices est rarement fait. A l'heure de la révolution de l'informatique, les fichiers de personnes condamnées ou recherchées hérités de l'époque coloniale sont restés manuels et mal tenus.

L'équipement de la police devra être renforcé par les autorités politiques afin de disposer d'une police performante capable de garantir la sécurité des citoyens.

Formation

Les structures de formation existantes, vétustes et sous équipées, sont en général héritées de la colonisation et n'arrivent à assurer la formation des personnels subalternes qu'avec de grandes difficultés.

Le premier problème est relatif à l'inexistence ou au caractère limité des possibilités d'hébergement. Les effectifs recrutés dépassent en général largement ces possibilités et les conditions de vie et d'études des stagiaires sont précaires. Une des solutions à ce problème est un recrutement conséquent, étalé sur plusieurs années, qui devrait nécessairement s'accompagner de la construction de centres de formation possédant de grandes capacités d'accueil. Le cas le plus décourageant dans ce domaine est certainement celui de la Guinée Bissau. Dans ce pays, l'école de police est située dans un camp militaire au sein de la capitale. Les problèmes qui ont existé entre la police et l'armée ont fait qu'il a été impossible, pendant près de deux décennies, d'organiser des stages de formation pour de nouvelles recrues. La dernière formation avait été dispensée en 1992, avec une assistance de la police française. Afin de régler définitivement ce problème, le gouvernement a octroyé un terrain à quelques kilomètres de Bissau pour la construction d'une nouvelle école de police. Cependant le problème de financement se pose à ce jour.

L'équipement des centres de formation constitue un autre problème. En effet, en dehors de l'initiation aux techniques de travail et l'enseignement de l'éthique de la police, la formation doit pouvoir apprendre aux stagiaires à se servir de tous les instruments nécessaires à l'exercice futur de leurs fonctions (dans ce domaine, les aides pédagogiques jouent un rôle très important). Il s'agit de tout ce qui peut aider les instructeurs à faciliter l'enseignement aux stagiaires, des simples tableaux et maquettes aux ordinateurs et vidéoprojecteurs, laboratoires de police technique et autres installations pour les exercices pratiques de police judiciaire et de maintien de l'ordre, de tir et d'entraînement physique et sportif.

La disponibilité de services de sécurité efficaces est, là aussi, liée aux investissements requis non seulement pour une bonne formation des agents, mais aussi à leur perfectionnement continu au moyen de stages pratiques et d'entraînement physique.

Encadré 28

Etude de cas: la force de police du Nigeria

Avec un effectif de 371.800 membres, la police du Nigeria est la plus fournie en effectifs de toute l'Afrique et au service de la population la plus nombreuse du continent (estimée à 140 millions). Afin de faire face à un taux de criminalité qui est l'un des plus élevés du continent, la police nigériane est la seule structure de police reconnue dans le pays par l'article 214 de la constitution fédérale.

Commandée par un Inspecteur Général de Police disposant d'un Etat-major principal situé à Abuja, elle est subdivisée en douze zones supervisées chacune par un Assistant Inspecteur Général. Ces dernières se partagent la coordination des trente six commandements correspondant aux trente-six Etats de la fédération.

Chacun des 36 commandements étatiques est assuré par un commissaire de police et comprend un nombre variable de régions, commandées par des assistants commissaires. Viennent ensuite les postes dirigés par des Chief Superintendents.

Les tâches de maintien de l'ordre relèvent de la responsabilité d'unités spéciales appelées Mobile Police ou encore MOPOL. La MOPOL est composée de 56 escadrons de maintien de l'ordre répartis dans tout le pays et supervisés à l'échelon central par un Commissaire de police.

La police nigériane dispose de sept structures de formation:

- ▶ **l'Académie de police de Kano** pour la formation des commissaires;
- ▶ **l'Ecole de police de Maiduguri** pour la spécialisation "forces mobiles" appelées MOPOL ;
- ▶ **l'Ecole de police d'Enugu** pour la formation des inspecteurs ;
- ▶ **l'Ecole de police d'Owerri et Kaduna** pour la formation des gardiens de la paix (police constables) ;
- ▶ **le Police College de Lagos** pour la formation des cadets ;
- ▶ **le Staff College de Jos** qui assure la formation des officiers mais réunit fréquemment des cadres de haut niveau de tous les services de sécurité pour des stages ou des séminaires.

Les écoles susmentionnées sont confrontées à des défis similaires, à savoir un manque d'entretien et des équipements inexistantes ou inadaptés aux objectifs de formation. Elles ne bénéficient pas non plus de l'autonomie financière leur permettant de gérer de façon efficiente leur parc immobilier et d'assurer la maintenance des équipements dont elles disposent. S'agissant de l'Académie de Kano, elle date de 1988. Rattachée au département formation de l'Etat-major de la police, elle est entièrement financée par l'Etat. Elle souffre

également, à l'instar des autres écoles, d'un manque d'entretien qui pourrait néanmoins être compensé si l'école devait être érigée comme support à un projet d'ensemble. Par exemple l'école de formation de la NDLEA (unité anti-drogue) de Jos pourrait être transformée en centre régional de formation pour la lutte contre la drogue, financé par des capitaux extérieurs.

Source: Alemika, E. et Chukwuma, I.C., eds. (2005) *Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options*. Lagos: CLEEN et Network on Police Reform in Nigeria.

La nécessité d'une coopération régionale

L'absence de coopération étroite, au niveau régional, entre les services de sécurité nationale offre aux délinquants de tout acabit une opportunité d'échapper à la surveillance policière et de voyager sans être identifiés d'un pays à l'autre.

Face à ce phénomène, une première initiative a consisté en la création du Comité des chefs de police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO), lors d'une réunion constitutive tenue en 1997 à Abuja, au Nigeria. Le CCPAO, qui regroupe les chefs de police des 15 pays de l'Afrique de l'Ouest, est un forum de coopération policière qui a été reconnu en 2003 par une décision des chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique de l'Ouest comme institution spécialisée de la CEDEAO.

En mai 2009, la Commission de la CEDEAO a mis sur pied un forum plus vaste, regroupant non seulement les chefs de police mais aussi les commandants des services de gendarmerie des pays membres. Il s'agit du Comité des chefs des services de sécurité (CCSS), créé en application de l'article 18b du Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Les termes de référence du CCSS sont, entre autres, le renforcement de la coopération policière ainsi que la définition et la mise en place d'une stratégie de lutte contre la criminalité transfrontalière ainsi que le suivi de la mise en place de la composante police/gendarmerie de la Force en attente de la CEDEAO.

Un accord de coopération entre les Etats membres de la CEDEAO en matière criminelle les lie depuis 2003. Il existe aussi un accord de coopération entre la CEDEAO et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), laquelle, est engagée dans la mise en œuvre de plusieurs projets visant le renforcement des capacités des structures de police ouest africaines.

Autres acteurs étatiques de sécurité

Si les armées, la gendarmerie et/ou la garde nationale constituent le noyau de l'appareil sécuritaire étatique, les autres acteurs étatiques de la sécurité constituent également un maillon important de la sécurité nationale.

Le service des douanes

Présents tout le long des frontières terrestres, maritimes et aériennes de chacun des pays de la CEDEAO, les services nationaux des douanes ont pour principales missions de fixer les bases de l'imposition - et d'assurer la collecte des recettes - sur tous les biens qui sont importés, exportés ou qui transitent par le territoire national. De même, le service des douanes contrôle et prévient l'importation ou l'exportation de marchandises interdites ou réglementées. Les revenus sont versés au trésor public.

D'une manière générale, le service des douanes dans la presque totalité des pays membres de la CEDEAO exerce principalement les missions suivantes :

- ✓ une mission fiscale de collecte des recettes douanières et de versement des taxes et redevances au trésor public ;
- ✓ une mission économique de protection de l'économie et de promotion de l'investissement ;
- ✓ une mission d'assistance aux autres administrations dans l'application de diverses réglementations et de protection du consommateur ; et
- ✓ une mission de sécurité et de facilitation de la chaîne logistique internationale.

Le service des douanes soutient également la lutte contre :

- ✓ le commerce illégal de marchandises illicites tel que l'importation de marchandises contrefaites ;
- ✓ les transferts illégaux d'armes et de munitions ;
- ✓ le blanchiment d'argent ;
- ✓ le trafic de drogues illicites ;
- ✓ le commerce illégal d'objets d'art ;
- ✓ l'importation de substances dangereuses et toxiques ; et
- ✓ le commerce illégal d'espèces en voie de disparition.

Afin de s'acquitter efficacement de leur mission, les services de douanes sont dotés de prérogatives juridiques et/ou réglementaires en matière d'utilisation de la force, d'enquête, d'arrestation et de détention.

L'Organisation mondiale des douanes (OMD), à laquelle est affiliée la plupart des pays africains, est une organisation intergouvernementale spécialisée exclusivement sur les questions douanières. L'OMD est réputée pour ses travaux dans le domaine de l'élaboration de normes douanières mondiales, de la simplification et de l'harmonisation des régimes douaniers, de la sécurité de la chaîne logistique, de la facilitation des échanges, de la lutte contre la fraude, de la lutte contre la contrefaçon et la piraterie, du partenariat public-privé, de la promotion de l'éthique, et du renforcement durable des capacités des douanes.

En 1995, le conseil de l'OMD a divisé ses membres qui se faisaient de plus en plus nombreux à l'échelle planétaire en six régions, chacune étant représentée au conseil de l'OMD par un vice président élu au niveau régional.

La région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre regroupe 21 membres. Elle comprend des organisations régionales comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la CEDEAO et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Elle comprend aussi les structures régionales de l'OMD que sont les Bureaux régionaux de liaison pour le renseignement au Cameroun et au Sénégal, le Centre régional de formation de Ouagadougou, Burkina Faso, et le Bureau régional de renforcement de capacités d'Abidjan, Côte d'Ivoire.

Au sein même de la CEDEAO, il existe un Comité technique sur les questions douanières. Ce Comité se réunit régulièrement en application du Traité révisé de la CEDEAO pour concevoir et définir les régulations communautaires nécessaires à une bonne harmonisation des législations nationales douanières investies de prérogatives législatives et/ou réglementaires dans les domaines de l'usage de la force, d'investigation, d'arrestation, de détention. Les personnels des douanes sont soumis aux dispositions des articles 19 à 22 du Protocole de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, ainsi qu'à celles du projet d'Acte additionnel de Code de conduite pour les forces armées et de sécurité de la CEDEAO.

Le service de l'immigration

Dans les différents pays de la CEDEAO, il existe une structure chargée des questions migratoires. Celle-ci est soit autonome, soit intégrée dans le dispositif organisationnel des polices nationales. Elle revêt des appellations diverses telles que : la Direction de la police de l'air et des frontières ou la Direction de la surveillance du territoire, comme au Sénégal, pour les pays francophones ; le Service autonome de l'immigration, comme au Ghana, en Gambie ou au Nigeria (Service nigérien d'immigration, devenu indépendant de la police en 1958), pour les pays anglophones.

Ces services de l'immigration, plus ou moins équipés selon les pays, gèrent les mouvements des citoyens et des étrangers, en tenant dûment compte du Traité révisé de la CEDEAO et du Protocole sur la libre circulation des personnes, des biens et services, le droit de résidence. Ils veillent également à l'application des règlements sanitaires internationaux définis par l'Office des migrations internationales et l'Organisation mondiale de la santé.

Le service des parcs nationaux, le service des eaux, forêts et chasses

Ces services qui remplissent une mission d'application de la politique de conservation des ressources naturelles et de la biodiversité appartiennent à la catégorie des corps paramilitaires et sont équipés pour faire face à la criminalité transfrontalière et au braconnage.

Selon les pays, une réglementation plus ou moins stricte est élaborée pour encadrer l'intervention de ces structures, dont les personnels souvent mal formés ou mal payés deviennent parfois des acteurs de l'insécurité.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Faire un état des lieux des moyens des services de répression par des visites de terrain (chapitre 23) et travailler à faire voter des résolutions et des crédits suffisants pour la satisfaction des besoins en personnel et en équipements des services de sécurité (police, gendarmerie, administration pénitentiaire, douanes, etc.).
- ▶ Convaincre le pouvoir exécutif de travailler à atteindre le ratio de 1 policier/gendarme par 400 habitants, préconisé par l'Organisation des Nations Unies.
- ▶ Soutenir les efforts de rapprochement entre les services de sécurité ouest-africains en veillant à ce que soient mis à leur disposition les moyens nécessaires à la conduite des opérations conjointes pour renforcer la sécurité.
- ▶ Au niveau régional, travailler à convaincre les chefs d'Etat de promouvoir l'idée de la mise en place d'une police ouest-africaine, à travers la coopération des polices/gendarmeries des Etats membres de la CEDEAO (similaire à l'Office européen de police (EUROPOL)). Ceci contribuerait à un renforcement de la sécurité dans la région, au développement socio-économique et attirerait plus d'investissements étrangers.

Chapter 15

Les services secrets et de renseignements¹

Les services de renseignements (parfois dénommés “services de sécurité”) fournissent des analyses indépendantes concernant la sécurité de l’Etat, de la société et la protection d’intérêts nationaux vitaux.

Il existe un accroissement des risques et menaces pesant sur la sécurité nationale et régionale. Ceux-ci découlent de la prolifération des armes légères et de petit calibre, de la criminalité transfrontalière, du trafic de drogue, de la traite des êtres humains, des vols à main armée, de la piraterie maritime, du terrorisme et d’autres crimes, et requièrent que les Etats d’Afrique de l’Ouest renforcent leur capacités de renseignements.

Les nouvelles technologies décuplent les capacités de surveillance, de détection et d’arrestation des suspects. La coopération se renforce entre les services de renseignements, tant au plan interne qu’externe. Il incombe largement au parlement de veiller à ce que les pouvoirs de plus en plus étendus des services de renseignements ne violent pas les droits constitutionnels des citoyens et ne soient contraires aux normes et aux principes du droit international humanitaire et des droits humains.

Nature des services de renseignements

Les services de renseignements relèvent de l’exécutif. Le premier but des services de renseignements est de recueillir et d’analyser les informations stratégiques dont les autorités de l’Etat ont besoin pour prendre leurs décisions. De telles actions

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Johnny Kwadjo.

requièrent parfois un haut degré de secret, car quelques unes des informations requises ne peuvent être obtenues qu'en employant des méthodes discrètes ou des sources secrètes qui ont toutes besoin d'être protégées contre la divulgation. Même si les services de renseignements peuvent légitimement utiliser le secret dans la recherche d'informations au nom de l'Etat et de la société, il existe un danger quand ce pouvoir et ces informations sont utilisés de manière abusive. Les services de renseignements peuvent devenir une menace pour la société et pour le système politique qu'ils ont vocation à protéger. Aussi, il est nécessaire d'exercer d'un contrôle démocratique (en particulier parlementaire) sur les services de renseignements, en plus de celui exercé par l'exécutif.

Dans le contexte de démocraties en développement en Afrique de l'Ouest, l'une des questions les plus problématiques a été le faible contrôle exercé sur les services de renseignements. Ceci est dû non seulement à l'héritage des régimes non démocratiques précédents, pour lesquels les renseignements ou l'appareil de sécurité était un élément capital de contrôle, et durant lesquels les abus contre les droits humains sont souvent restés impunis, mais également à la tension inhérente entre renseignement et démocratie.

La démocratie exige que les gouvernants soient tenus responsables devant les gouvernés, et qu'ils agissent de manière transparente. Les services de renseignement, au contraire, doivent agir en secret pour être efficaces. Ils échappent ainsi à l'obligation de transparence et de rendre des comptes. Même les vieilles démocraties, qui ont généralement développé des mécanismes pour faire face à ce dilemme, continuent à être confrontées à des tensions inhérentes aux exigences de la démocratie et à celles des activités de renseignement. Les jeunes démocraties, comme celles d'Afrique de l'Ouest, sont encore dans la phase de création de mécanismes efficaces pour transformer le retard lié à la transmission des activités de renseignements héritées des régimes autoritaires.

Dans une démocratie, les services de renseignements doivent s'efforcer d'être efficaces. Ils doivent être politiquement neutres (non partisans), adhérer à une déontologie professionnelle, opérer dans le cadre de mandats légaux et conformément aux normes et aux pratiques constitutionnelles, légales et démocratiques de l'Etat.

Le contrôle démocratique des structures de renseignements commence par un cadre juridique clair et explicite, portant création des structures de renseignements aux termes de lois approuvées par le parlement. Ces lois doivent, en outre, préciser les limites aux pouvoirs des services de renseignements, leurs méthodes de fonctionnement et les moyens par lesquels les services de renseignements pourront être tenus responsables.

Encadré 29

Le parlement et les fonds spéciaux affectés aux services de renseignements: l'exemple du Ghana

Le Parlement du Ghana a adopté la loi 526 sur les agences de sécurité et de renseignements de 1996, qui créait les agences de renseignements, intérieur et extérieur. La section 10 de la loi stipule que:

«Les départements existant immédiatement avant l'entrée en vigueur de cette loi, et connus respectivement sous les noms de Bureau national des investigations et de Département de la recherche voient leur existence prorogée sous cette loi comme les agences de renseignements, intérieur et extérieur, de l'Etat, et désignées dans cette loi comme 'les agences de renseignement'».

A la section 17(2) la loi stipule également que:

“Le ministre assumant la responsabilité [des agences de renseignement] devra chaque année soumettre un rapport au parlement sur ces 'agences de renseignement'.

Elle demande aussi à la section 32 que:

“Le parlement affecte à partir du Fonds consolidé les sommes nécessaires aux dépenses des agences de renseignement.”

Le Coordinateur de la sécurité nationale du Ghana, haut responsable professionnel des agences de renseignement, est requis, par la section 33(1) de «tenir à jour les livres de compte et autres registres en rapport avec elles. Ces documents comptables doivent être audités par la Cour des comptes chaque année fiscale.» Aux termes de cette disposition, cette Cour vérifie les comptes des agences de renseignements du pays et en soumet le rapport chaque année au parlement, pour faciliter le contrôle parlementaire des comptes de ces agences.

Source: Loi du Ghana sur la sécurité et les agences de renseignements (*Security and Intelligence Agencies Act of Ghana*) (1996), Loi 526. Accra: Government Printer, Assembly Press, GPC/A432/300/7/96.

La plupart des Etats mettent en œuvre, à un degré ou un autre, un contrôle officiel, le plus souvent sous la forme de commissions parlementaires. Les compétences des commissions parlementaires en place, comme celles de la défense ou des forces armées, sont parfois étendues aux questions de renseignement. Dans d'autres pays, le parlement crée des commissions ou sous-commissions parlementaires spécialisées dans le contrôle des services secrets ou de renseignements.

Les commissions de contrôle parlementaire doivent avoir la garantie de l'accès aux informations, pouvoir se prononcer sur la désignation du ou des responsables des services de renseignements, et pouvoir contrôler les budgets (voir encadré 30).

En plus ou à défaut d'une commission parlementaire compétente, certains Etats mettent en place des commissions de contrôle des services de renseignements au sein de l'exécutif ou du gouvernement. Les organes de contrôle relevant du gouvernement ou de l'exécutif comprennent normalement une fonction administrative ou de gestion et sont en général moins indépendants des structures qu'ils contrôlent que les commissions parlementaires, qui regroupent des représentants appartenant à l'ensemble du spectre politique.

Encadré 30

Les commissions parlementaires et les documents secrets

- ▶ Si besoin est, la commission se réunit à huis clos.
- ▶ La commission soumet des rapports aux réunions plénières du parlement, rapports suivis d'un débat public (portant sur les questions non soumises au secret).
- ▶ La commission est habilitée à demander toute information, à condition de ne pas rendre publique des informations sur des opérations en cours, ni les noms des agents des services secrets.
- ▶ La commission peut divulguer toute information lorsqu'elle juge (à la majorité qualifiée ou simple) qu'elle sert l'intérêt de la collectivité en rendant publiques lesdites informations.
- ▶ La commission ne se cantonne pas aux informations qu'elle a demandées. De leur propre chef, les ministres chargés des services de renseignements doivent fournir des informations à la commission, dès lors que lesdites informations sont de nature à l'éclairer.
- ▶ Les membres de la commission prêtent habituellement serment, sous peine des dispositions prévues par la loi, de garder confidentielles les informations qui leur sont communiquées durant le processus de contrôle.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Paramètres pour les services de renseignements dans les démocraties

Le type de contrôle exercé sur les services secrets ou de renseignements est également déterminé par les traditions juridiques de l'Etat, son système politique et des facteurs historiques. Ainsi, certains pays qui s'inspirent de la tradition britannique de *common law* ont tendance à favoriser l'aspect judiciaire du contrôle. Par contre, le contrôle législatif est plus courant en Europe continentale et dans les pays qui ont connu une police répressive dans leur histoire moderne. Les Etats-Unis ont mis en place des mécanismes de contrôle au sein de l'exécutif, du

législatif et du judiciaire. Certains pays démocratiques mettent en place l'institution du Médiateur qui est habilité à enquêter sur les violations alléguées des droits humains par les services de renseignements et à informer les citoyens des résultats des enquêtes.

Domaine de compétence de contrôle

Le contrôle des services de renseignements est souvent limité par rapport au type d'activités (nationale/contre-espionnage ou renseignements étrangers) ou aux domaines dans lesquels il peut s'exercer (méthodes opérationnelles, opérations secrètes).

Débat public ou confidentiel au parlement

En général, le contrôle des services de renseignements dans les sociétés démocratiques reste moins ouvert et moins étendu que celui exercé dans d'autres domaines d'activités de l'Etat. Ainsi, les délibérations des commissions de contrôle parlementaires portant sur les services de renseignements n'ont généralement pas lieu en public et les parlementaires qui y participent peuvent avoir à faire le serment de respecter la confidentialité des informations communiquées. Quelle que soit la forme de contrôle adoptée, les sociétés démocratiques s'efforcent de maintenir l'équilibre entre d'une part le respect de la loi et la transparence des structures concernées grâce à des examens réguliers, et, d'autre part, la nécessité de préserver le secret et l'efficacité desdites structures pour leur permettre de protéger la sécurité nationale.

Répartition des tâches

L'un des moyens structurels de contrôle des services de renseignements consiste à éviter tout monopole de cette fonction au profit d'un organisme ou d'une agence. Cependant, la prolifération des structures de renseignement, chacune correspondant à une institution, comme l'armée et la police, peut nuire à l'efficacité et engendrer des rivalités bureaucratiques. Néanmoins, ce système est généralement considéré comme plus favorable au contrôle démocratique. C'est la raison pour laquelle de nombreux Etats séparent les services de renseignements intérieurs de ceux de l'armée. Cette distinction, si elle favorise le contrôle démocratique, fragmente le recueil et l'analyse des renseignements et pose des problèmes comme on le sait depuis les attentats terroristes qui ont frappé les Etats-Unis en 2001.

Formation des personnels du renseignement

La formation professionnelle des spécialistes des renseignements constitue l'un des aspects de contrôle les plus importants. En particulier, l'apprentissage du professionnalisme, du respect des normes démocratiques et des principes des droits de l'homme, ainsi que du sens de la responsabilité civique est un aspect important de la formation des personnels du renseignement. Les démocraties s'efforcent de former et de recruter des civils dans les fonctions du renseignement afin de ne pas laisser ce domaine aux seuls militaires.

Dé-classification des archives

Un autre facteur structurel qui peut faciliter le contrôle et la transparence est la possibilité pour les informations sur les activités de renseignement de tomber dans le domaine public à l'expiration d'un certain délai. Cette possibilité peut être prévue par les lois sur la liberté de l'information et par des règlements stipulant que les documents secrets doivent être rendus publics après un certain temps. La perspective de cette transparence et d'un contrôle public à retardement facilite le contrôle démocratique.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Mécanismes de contrôle parlementaire

- ▶ Assurez-vous que votre parlement s'est doté d'une commission ou d'une sous-commission spécialement chargée de contrôler tous les services de renseignements (pour comparaison, voir le chapitre 20 sur les commissions parlementaires de défense et de sécurité).
- ▶ Assurez-vous que les compétences de cette commission sont clairement définies et que les restrictions éventuelles sont réduites au minimum, de sorte que ses membres puissent accéder à toutes les informations et à tous les experts nécessaires.
- ▶ Assurez-vous que la commission parlementaire agit et fait des rapports périodiques sur les résultats obtenus, en présentant conclusions et recommandations.

Cadre démocratique et juridique

- ▶ Veillez à ce que la législation relative aux services de renseignements précise les questions suivantes: les lois doivent définir le statut, les compétences, le fonctionnement, la coopération, la répartition des tâches, l'obligation de faire des rapports ainsi que le contrôle des services de renseignements. De plus, la loi doit préciser les méthodes d'obtention des informations et l'archivage des fichiers comportant des informations personnelles, ainsi que le statut des agents des services de renseignements.
- ▶ Veillez à ce que les services de renseignements restent politiquement neutres et opèrent selon un code déontologique qui prévoit le respect des normes démocratiques et le sens de la responsabilité civique.
- ▶ Veillez à ce que la commission de contrôle parlementaire des services de renseignements prenne des mesures pour que les personnels chargés des renseignements reçoivent une formation aux principes démocratiques et aux lois sur les droits humains.

- ▶ Le parlement doit promulguer des lois donnant aux trois pouvoirs des rôles complémentaires, à savoir:
 - ✓ L'exécutif doit décider en dernier ressort de la répartition des tâches et des priorités imparties aux services de renseignement.
 - ✓ Le parlement promulgue les lois applicables et contrôle le budget ainsi que le rôle du gouvernement et le fonctionnement des services de renseignements. Le parlement ne doit pas s'ingérer dans les opérations de renseignements sur le terrain.
 - ✓ Le judiciaire émet des mandats lorsque les services de renseignements souhaitent effectuer des perquisitions et/ou intercepter des communications et il s'assure que les services de renseignements restent dans le cadre de la loi.

Transparence et responsabilisation

- ▶ Assurez-vous que la commission parlementaire de contrôle des services de renseignements est bien consultée à propos des orientations générales de l'exécutif en la matière, ou qu'elle en est informée.
- ▶ Veillez à ce que cette commission s'assure que les services de renseignements opèrent de façon légale, appropriée et transparente, en préservant bien entendu le degré de confidentialité et d'efficacité nécessaire. Cette obligation comporte, entre autres, des lois sur les écoutes téléphoniques.
- ▶ Assurez-vous, à cette fin, que la commission est parfaitement informée des activités des organismes de renseignements et qu'elle joue son rôle dans la désignation des dirigeants des services secrets et de renseignements.

Questions relatives à la confidentialité

- ▶ Veillez à ce que les lois sur la liberté de l'information soient un outil important de la transparence et du contrôle (direct et indirect) des services de renseignements.
- ▶ Des audits spéciaux doivent être prévus en cas de fonds secrets afin de maintenir l'équilibre entre les impératifs de confidentialité et de transparence.
- ▶ Assurez-vous que les critères et les délais prévus pour la publication de documents anciennement secrets sont précisés par la loi de manière à garantir ou laisser entrevoir la perspective d'une transparence différée. Les titres des rapports susceptibles d'être consultés aux termes de la loi sur la liberté de l'information doivent être rendus publics périodiquement.

Chapter 16

Les entreprises militaires et de sécurité privées¹

Traditionnellement, l'Etat détient le monopole de l'usage légitime de la force et il est le seul garant de la sécurité, responsable de son maintien au plan intérieur et, dans le cadre de la défense nationale, de sa préservation contre les menaces extérieures. Or, depuis quelques années, un nouveau phénomène est apparu: la privatisation des fonctions de sécurité. Depuis les années 90, les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) se sont multipliées dans le monde. L'Afrique n'a pu rester à l'abri de cette prolifération. On compte beaucoup sur ces EMSP dans les zones de conflits armés. C'est une des principales raisons pour lesquelles un nombre considérable de ces entreprises ont opéré en Afrique de l'Ouest, une région très riche en ressources minérales, lesquelles sont quelquefois utilisées en guise de paiement au bénéfice des EMSP engagées par les Etats. L'implication de ces entreprises privées dans l'industrie minière africaine nuit gravement aux efforts déployés pour atteindre à une paix durable.

Bien qu'il n'y ait pas de définition universellement admise des EMSP, le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés (le Document de Montreux) a tenté de donner une définition de travail. Le Document de Montreux contient des règles et des bonnes pratiques pour les EMSP opérant dans le contexte de conflits armés.

Le Document de Montreux définit les EMSP comme des «entités commerciales privées qui fournissent des services militaires et/ou de sécurité » indépendamment de la façon dont elles se décrivent elles-mêmes. Il précise que «les services militaires et/ou de sécurité comprennent en particulier la garde armée et la

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Sabelo Gumedze.

protection de personnes et d'objets tels que les convois, les bâtiments et autres lieux; la maintenance et l'exploitation de systèmes d'armement; la détention de prisonniers; et le conseil ou la formation des forces locales et du personnel de sécurité local.»

Les EMSP se sont manifestées ouvertement dans les conflits armés d'Afrique, dans les missions de maintien de la paix et les opérations d'assistance humanitaire. La majorité de ces forces peut être divisée en trois groupes principaux: les mercenaires, les entreprises militaires et les entreprises de sécurité privées. Il est important que les activités de ces acteurs soient contrôlées par des mécanismes d'Etat.

Entreprises militaires et de sécurité privées: fonctions, risques et défis de régulation

Dans certains cas, les Etats qui sortent de conflit ou qui s'effondrent sont les plus tentés de faire appel à ce type d'entreprises pour compenser l'insuffisance de la formation et de la force militaire dont ils disposent, insuffisance qui les rend incapables d'assurer la sécurité de l'ensemble de leurs citoyens. Dans d'autres cas, les Etats ne veulent pas soutenir la notion de l'Etat comme détenteur du monopole sur l'usage de la force. En utilisant des EMSP, ils tentent peut-être d'éviter des mécanismes de contrôle démocratique auxquels serait soumis leur propre secteur de la sécurité. Ils font appel à ces entreprises également lorsqu'ils sont confrontés à des conflits interétatiques. Certains exemples de cette implication des EMSP dans les conflits ouest-africains incluent Executive Outcomes (aujourd'hui disparue) et Sandline International, toutes deux en Sierra Leone. Ce qui distingue ces entreprises aura été leur engagement dans des opérations de guerre.

Dans de telles circonstances, le recours à des EMSP peut avoir, en apparence, des effets positifs à court terme, particulièrement en termes d'amélioration des compétences et de la formation professionnelles au plan national, et même parfois en termes d'augmentation du degré de confiance en soi. Cependant, les effets négatifs sur le processus de démocratisation peuvent être multiples, comme l'illustre l'encadré 31.

Des mécanismes de contrôle efficaces et démocratiques, en particulier émanant parlement, sont nécessaires concernant les structures de sécurité nationale, mais aussi les acteurs non-étatiques de la sécurité tels que les EMSP.

Encadré 31

Les entreprises militaires et de sécurité privées: risques pour la démocratie

- ▶ Les acteurs privés du secteur militaire/ de la sécurité peuvent apporter un certain degré de stabilité à la sphère militaire/de sécurité mais, à long terme, certains gouvernements finissent par considérer la force militaire comme le principal moyen de résoudre les problèmes internes.
- ▶ Il y a quelquefois une ligne très fine entre les entreprises militaires et les entreprises de sécurité privées, ce qui se traduit par un dilemme quant à l'application de la loi, spécialement quand différentes lois s'appliquent respectivement aux entreprises militaires et aux entreprises de sécurité privées.
- ▶ Les EMSP tendent à être plus professionnelles que les forces et les services nationaux, mais une forte dépendance à leur égard peut rendre les forces et les services nationaux redondants ou incapables d'assumer efficacement leurs responsabilités au sein d'une démocratie.
- ▶ En raison de leur composition et de leurs capacités professionnelles, les acteurs privés, militaires ou de sécurité sont plus susceptibles de s'impliquer dans des activités mercenaires, faisant ainsi pencher la balance du côté du plus offrant (que ce soit une faction rebelle ou un Etat) et ainsi de saper un processus constitutionnel démocratique.
- ▶ L'engagement des EMSP dans des activités mercenaires par les Etats introduit un danger qui entrave sérieusement tout effort de paix et de sécurité, particulièrement pour les petits Etats en développement.
- ▶ Les EMSP sont généralement enregistrées ou incorporées dans un "Etat hôte", elles recrutent leur personnel dans un tiers pays ou à l'étranger (y compris d'Afrique) et passent un contrat avec un "Etat contractant" pour opérer dans un "Etat territorial", ce qui introduit des conflits juridiques au regard de leurs activités.
- ▶ Une majorité de EMSP recrute des personnels militaires retraités et des anciens policiers par le biais d'organismes de recrutement douteux pour servir (parfois) de "gardes de sécurité" dans des zones de conflit armé sans réglementation, contrôle ou surveillance efficaces, que ce soit de la part de l'«Etat contractant», de l'«Etat territorial», de l'«Etat hôte» ou des EMSP elles-mêmes ; cela a pour conséquence de rendre leur personnel plus enclin à commettre des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.
- ▶ Le recrutement d'experts étrangers soulève de nombreuses questions, comme la mission militaire/de sécurité concrète qui leur est confiée et les aspects budgétaires (du point de vue démocratique et de la bonne gouvernance, lesdites questions doivent toujours être traitées en public et dans un débat parlementaire).

- ▶ Les EMSP courent moins le risque de devoir traiter leurs personnels pour des désordres dus au stress post traumatique, après leur engagement dans des zones de combat; les troubles liés à l'anxiété se développent en effet après une exposition à des événements traumatisants.
- ▶ Il arrive souvent que ces acteurs privés soient des courtiers en armement ayant pour façade des missions mieux perçues (et plus légitimes).

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Mercenaires

Définitions

Une définition des mercenaires est donnée par l'article premier de la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires de 1989, adoptée par la résolution 44/34 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en date du 4 décembre 1989. Cette convention est entrée en vigueur le 20 octobre 2001 mais peu de pays qui l'ont ratifiée. Elle étend la définition donnée par l'article 47 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (en particulier pour les personnes recrutées en vue de participer à des actes concertés de violence dans le but de renverser un gouvernement ou de saper l'ordre constitutionnel ou l'intégrité territoriale d'un Etat):

Article 1 – Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme “ mercenaire ” s'entend de toute personne: a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé; b) Qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette partie; c) Qui n'est ni ressortissante d'une partie au conflit, ni résidente du territoire contrôlé par une partie au conflit; d) Qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit; et e) Qui n'a pas été envoyée par un Etat autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit Etat.
2. Le terme “ mercenaire ” s'entend également, dans toute autre situation, de toute personne: a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour prendre part à un acte concerté de violence visant à: i) Renverser un gouvernement ou, de quelque autre manière, porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un Etat; ou ii) Porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat;

b) Qui prend part à tel acte essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel significatif et est poussée à agir par la promesse ou par le paiement d'une rémunération matérielle; c) Qui n'est ni ressortissante ni résidente de l'Etat contre lequel un tel acte est dirigé; d) Qui n'a pas été envoyée par un Etat en mission officielle; et e) Qui n'est pas membre des forces armées de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a eu lieu.

Aux fins de la Convention, toute personne qui recrute, utilise, finance ou forme des mercenaires, ou encore tente de commettre de tels actes ou se rend complice de tels actes ou tentatives, commet un crime grave. Il y a cependant des cas où des gouvernements recrutent des experts militaires étrangers et les chargent de tâches spéciales (pilotes d'avions à réaction, opérations antiterroristes, etc.) Ces experts militaires étrangers peuvent être employés par les EMSP ou être simplement indépendants.

La définition donnée par le premier Protocole additionnel des Conventions de Genève de 1949 est cumulative, dans le sens où un mercenaire est défini comme une personne à qui tous les éléments de la liste s'appliquent. L'article 47(2) est plus ou moins similaire à l'article 1(1) de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) -aujourd'hui Union africaine- de 1977 pour l'élimination du mercenariat en Afrique à tous égards sauf pour ce qui concerne la partie qui traite de la motivation. Selon l'article 1 de la Convention de l'Union africaine :

1. Le terme "mercenaire" s'entend de toute personne :
 - a. qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé ;
 - b. qui en fait prend une part directe aux hostilités ;
 - c. qui prend part aux hostilités en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle ;
 - d. qui n'est ni ressortissant d'une partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit ;
 - e. qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit ; et
 - f. qui n'a pas été envoyée par un Etat autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit Etat.
2. Commet le crime de mercenariat l'individu, groupe ou association, le représentant de l'Etat ou l'Etat lui-même qui, dans le but d'opposer la violence armée à un processus d'autodétermination, à la stabilité ou à l'intégrité territoriale d'un autre Etat, pratique l'un des actes suivants :
 - a. sabriter, organiser, financer, assister, équiper, entraîner, promouvoir, soutenir ou employer de quelque façon que ce soit des bandes de mercenaires ;
 - b. s'enrôler, s'engager ou tenter de s'engager dans lesdites bandes ;

- c. permettre que dans les territoires soumis à sa souveraineté ou dans tout autre lieu sous son contrôle, se développent les activités mentionnées dans l'alinéa a) ou accorder des facilités de transit, transport ou autre opération des bandes susmentionnées.
3. Toute personne physique ou morale qui commet le crime de mercenariat tel que défini au paragraphe 1er du présent article, commet le crime contre la paix et la sécurité en Afrique et est punie comme tel.

Alors que la définition dans la convention de l'Union Africaine (UA) prévoit une rémunération matérielle, la convention de l'ONU demande, dans l'article 47(2) (c), que cette rémunération soit «substantiellement supérieure à celle promise ou payée aux combattants de rangs et de fonctions similaires dans les forces armées de cette partie». Cette définition est malheureusement très étroite et il est facile d'exclure toute personne qui peut, à première vue, passer pour un "mercenaire", sur ce point. Il est donc possible pour une personne de s'engager dans des activités mercenaires et de pouvoir être considéré comme tel car ne remplissant pas une condition sur un point technique, celui de sa rémunération, qui ne serait pas considérablement supérieure à celle promise ou payée aux combattants de rangs et de fonctions similaires dans les forces armées de cette partie.

Un des principaux défis dans la définition du mercenaire est que la guerre moderne comprend aussi des acteurs non étatiques, tels que les EMSP. Les failles identifiées dans la définition du mercenariat permettent donc à ces entreprises de s'engager dans des activités mercenaires sans enfreindre le droit. C'est une des raisons pour lesquelles les conventions contre le mercenariat n'ont pas été efficaces. La liste des conditions qui figure dans les conventions de l'ONU et de l'UA rend impossible la classification des personnels des EMSP dans la catégorie des mercenaires.

Le rapporteur spécial sur les mercenaires pour la Commission des droits de l'homme de l'ONU recommande dans son rapport à l'Assemblée générale "d'inviter à nouveau tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier ou adhérer à la convention. [L'Assemblée générale] doit parallèlement inviter les Etats membres à revoir leur législation nationale de manière à la rendre conforme à la convention" (paragraphe 70). Le mandat du rapporteur spécial était de toute façon, de courte durée.

Le 7 avril 2005, dans une tentative de relever les défis posés par l'engagement de EMSP dans des activités de mercenariat, sous les auspices des Nations Unies et au cours de sa trente-huitième séance, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies décida de mettre un terme au mandat du Rapporteur spécial sur l'utilisation des mercenaires perçue comme inhibitrice du droit des peuples à l'autodétermination ; elle décida aussi de créer un groupe de travail. Sa création revenait à étendre le mandat du rapporteur spécial de la question des mercenaires à celle des EMSP, que l'on peut qualifier, avec de bonnes raisons, de 'nouvelles modalités du mercenariat.'

L'un des éléments les plus importants du mandat de ce groupe de travail consiste à étudier, à identifier et à surveiller les questions courantes et émergentes, la manifestation et les tendances des mercenaires, les activités liées au mercenariat et les activités des EMSP en général, y compris le droit des peuples à l'autodétermination. Dans l'exercice de son mandat, le groupe de travail est guidé par les standards internationaux mis en avant par les instruments internationaux pertinents.

En exécution de la Résolution 2005/2, la Commission demanda au groupe de travail d'entreprendre les tâches suivantes:

- a. élaborer et présenter des propositions concrètes sur de nouvelles normes, de nouvelles directives générales ou de nouveaux principes fondamentaux susceptibles d'encourager à continuer de protéger les droits de l'homme, en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tout en faisant face aux menaces actuelles et nouvelles que présentent les mercenaires ou les activités ayant un lien avec les mercenaires;
- b. solliciter l'avis et les contributions de gouvernements et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur des questions relatives à son mandat;
- c. observer les mercenaires et les activités ayant un lien avec les mercenaires dans les diverses formes et manifestations qu'ils revêtent dans différentes régions du monde;
- d. étudier et dégager les questions, manifestations et tendances récentes concernant les mercenaires ou les activités ayant un lien avec les mercenaires et leurs incidences sur les droits de l'homme et particulièrement sur le droit des peuples à l'autodétermination ; et
- e. observer et étudier les incidences sur l'exercice des droits de l'homme des activités des sociétés privées qui offrent sur le marché international des services d'assistance, de conseil et de sécurité dans le domaine militaire; établir un projet de principes internationaux fondamentaux qui encouragent le respect des droits de l'homme par ces sociétés dans leurs activités.

Activités

Les mercenaires constituent un phénomène relativement ancien, dont on parlait déjà aux temps bibliques. Des conflits plus récents, notamment en Afrique prouvent que l'on peut encore trouver des mercenaires dans beaucoup d'endroits dans le monde.

Les mercenaires ont aussi été impliqués dans des coups d'Etat. Un exemple récent dans ce domaine en Afrique de l'ouest est le complot de coup d'Etat raté qui a impliqué Simon Mann, fondateur d'Executives Outcomes. Le coup visait à renverser le président Teodoro Obiang Nguema de Guinée Equatoriale et à se saisir des ressources pétrolières du pays. Simon Mann reconnu le crime de mercenariat et fut condamné et incarcéré en Guinée Equatoriale.

Une des principales leçons tirée de cette tentative de coup d'Etat contre la Guinée Equatoriale est qu'il est possible pour les mauvais éléments au sein d'une EMSP de changer de bord et, d'acteur militaire ou de sécurité légitime, de devenir un mercenaire. L'un des principaux défis qui se présente au monde aujourd'hui est la nature extrêmement secrète des mercenaires qui se cachent souvent derrière la légitimité des EMSP.

Les entreprises militaires

Ces entreprises sont, en quelque sorte, la version moderne des "mercenaires". Elles sont à but lucratif, offrant des prestations et une instruction militaires ou, plus précisément, assumant des missions de combat ou autres. Cependant, au regard de la loi, elles n'entrent pas dans la définition étroite des forces mercenaires qui consistent en des personnels militaires à la retraite, c'est-à-dire qui ne sont plus membres actifs des forces de sécurité. Les entreprises militaires offrent une large gamme de prestations: missions de combat et de soutien opérationnel, conseil et formation, achats d'armes, recueils d'informations, sauvetage d'otages, etc. Quelle que soit la prestation qu'elles proposent, leur caractéristique commune est d'intervenir à la demande des gouvernements, surtout dans les situations de conflit ou de reconstruction post-conflit.

L'entreprise américaine MPRI (Military Professional Resources Incorporated) est un exemple de ces entreprises militaires qui ont opéré dans certains Etats d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'une société de services qui travaille sous contrat dans le domaine de la défense, offrant soutien et assistance dans tout ce qui touche à la défense, notamment un savoir-faire en matière de maintien de l'ordre et de commandement. Fondée par d'anciens officiers supérieurs en 1988, elle est toujours dirigée par d'anciens cadres militaires. Un autre exemple est DynCorp International, qui, entre autres choses, apporte un soutien capital aux institutions gouvernementales civiles et militaires, ainsi qu'une base d'opérations et des services de maintenance pour les installations, les infrastructures et les équipements militaires.

MPRI comme DynCorp International (ou encore d'autres entreprises telles que Armor Group, EOD Technology et AECOM Technology Corporation) sont membres à part entière de l'Association des opérations internationales de paix, une association à but non lucratif (selon la définition de la section 501[c][6] du Code des impôts sur le revenu américain) domiciliée aux Etats-Unis et dont la mission est, entre autres choses, de promouvoir des standards opérationnels et professionnels élevés pour les firmes engagées dans l'industrie des opérations de paix et de stabilité.

Les entreprises de sécurité privées

Les entreprises de sécurité privées ont pour objet la protection des entreprises et des biens, contribuant ainsi à la prévention du crime. Ces entreprises existent partout. Cependant, des tendances récentes montrent le recours à leurs prestations augmentent, surtout dans les régions qui connaissent des conflits et où les entreprises estiment qu'elles ont besoin d'une protection que l'Etat n'est plus

en mesure de leur offrir. Les entreprises de sécurité privées seraient plus axées sur la protection des biens et des personnes que sur le côté militaire d'un conflit. Parmi les entreprises de sécurité privées britanniques, on peut citer Aegis Defence Services, Control Risks, Olive Group et Janusian Security Risk Management. Ces entreprises sont membres à part entière de l'Association britannique des entreprises de sécurité privées (British Association of Private Security Companies / BAPSC).

La BAPSC a pour but la promotion, le renforcement et le contrôle des intérêts et des activités des sociétés et entreprises britanniques dont le siège se situe au Royaume Uni et qui offrent leurs services armés de sécurité dans des pays hors du Royaume Uni, y compris en Afrique. Elle représente les intérêts et les activités de ses membres en matière de législation, soit existante, soit en projet. En Afrique, l'une des principales compagnies de sécurité est Group 4 Securicor, qui s'est spécialisée dans l'externalisation des processus d'affaires dans des secteurs où les risques de sécurité et de sûreté sont considérés comme une menace stratégique. En Afrique de l'Ouest, le Group 4 Securicor opère au Cameroun, au Ghana, en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Mauritanie, au Nigeria et en Sierra Leone.

En pratique, cependant, elles associent très souvent un savoir-faire et une expérience militaire et de sécurité, tous deux apparaissant comme d'égale importance et indispensable dans les régions concernées. Cette caractéristique finit par brouiller les repères entre les entreprises militaires et les entreprises de sécurité privées. Avec l'avènement de la révolution robotique, les systèmes automatisés sont désormais considérés comme une alternative à l'utilisation d'êtres humains dans la conduite des guerres. Il existe des rapports sur leur utilisation dans l'opération de drones en Afghanistan. Les EMSP ne manqueront pas d'adopter cette stratégie innovante pour être plus professionnelles et plus efficaces et, à terme, pour maximiser leurs profits.

Face à l'importance acquise par les acteurs privés de la sécurité et au développement de ce phénomène, il est nécessaire que les institutions démocratiques, et surtout le parlement, assurent un degré minimum de contrôle sur ces nouveaux acteurs de la sécurité, faute de quoi les principes démocratiques de base en seraient menacés.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Législation

- ▶ Familiarisez-vous avec les instruments internationaux qui traitent des EMSP et de mercenaires, ainsi qu'avec le document de Montreux sur les obligations juridiques internationales pertinentes et sur les bonnes pratiques des Etats en relation avec les activités des EMSP pendant un conflit armé.
- ▶ Assurez-vous que votre Etat adhère à la Convention internationale de 1989 contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires et que les lois y afférentes ont été adoptées.
- ▶ Assurez-vous que votre Etat est partie aux Conventions de Genève de 1949 et de ses Protocoles additionnels et qu'il a adopté une législation correspondante satisfaisante.
- ▶ Assurez-vous que votre Etat est partie à la Convention de l'OUA de 1977 sur l'élimination du mercenariat en Afrique et qu'il a adopté une législation correspondante satisfaisante.
- ▶ Assurez-vous qu'un cadre juridique est en vigueur concernant les EMSP.

Respect des normes et des embargos sur les armes

- ▶ Comme les EMSP opèrent à l'étranger et dans des régions frappées par des conflits, encouragez votre parlement à s'assurer que les activités des entreprises domiciliées dans votre pays sont conformes à la stratégie nationale en matière de sécurité ainsi qu'à votre politique étrangère et aux lois, normes et résolutions internationales.
- ▶ Faites en sorte, par un texte de loi, que les opérations des EMSP ne puissent pas opérer dans des régions ou des pays soumis à un embargo sur les armes.
- ▶ Assurez-vous que tant le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire sont effectivement respectés par les EMSP (ainsi que par leur personnel) dans votre pays, où à l'étranger pour les cas où elles seraient enregistrées dans votre pays.
- ▶ Suggérez à votre gouvernement de faciliter la visite officielle d'un groupe de travail de l'ONU sur l'utilisation des mercenaires, source de violations des droits de l'homme et de limitation de l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination afin de contrôler les mercenaires et leurs activités connexes, sous toutes leurs formes, ainsi que leurs manifestations dans votre propre pays.

Transparence

- ▶ Assurez-vous qu'aucune de ces entreprises n'opère sur le territoire national sans l'autorisation préalable du parlement, même lorsque l'intervention se fait sur demande du gouvernement ou avec son consentement.
- ▶ Veillez à ce que le budget du gouvernement concernant ce type d'entreprises et leurs activités soit contrôlé par le parlement.
- ▶ Assurez-vous que le recrutement (parfois par le biais d'organismes de recrutement) des citoyens par les EMSP est conforme à la loi et efficacement contrôlé, s'il n'est pas interdit.
- ▶ Assurez-vous qu'aucun conflit d'intérêt ne se manifeste entre responsables gouvernementaux qui dirigent, ou possèdent des EMSP, ou en sont des parties prenantes, en particulier en matière de contrats avec le gouvernement.
- ▶ Insistez pour que le gouvernement conserve des copies des contrats des EMSP opérant dans la zone de juridiction de l'Etat et que le parlement soit autorisé à examiner ces contrats.

Responsabilisation

- ▶ Assurez-vous que le parlement demande au gouvernement de rendre compte de toutes les actions entreprises par ce type d'entreprises, en droit aussi bien qu'en fait, dans votre pays comme à l'étranger.
- ▶ Assurez-vous du nombre de EMSP qui (avec leur personnel) sont enregistrées et opèrent dans votre pays et du nombre de citoyens qui exportent à l'étranger leurs savoir-faire sécuritaire et militaire.
- ▶ Si nécessaire, convoquez l'autorité de contrôle des EMSP opérant dans votre Etat, ainsi que leurs directeurs et leurs parties prenantes, pour qu'elles répondent à toute question portant sur leurs activités.

Chapitre 17

Les forces régionales et internationales de maintien de la paix¹

Dans le contexte international actuel, de plus en plus d'efforts sont fournis pour résoudre les conflits grâce aux moyens prévus par la Charte des Nations Unies, chapitre VI (règlement pacifique des litiges) ou chapitre VII (action face aux menaces pesant sur la paix, aux violations de la paix et aux actes d'agression). S'inspirant desdites dispositions, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a défini un ensemble de concepts et d'opérations (dont les définitions figurent dans l'encadré 32), ainsi qu'un ensemble de procédures pour organiser et mener à bien de telles opérations (voir l'encadré 33 sur le processus de déploiement par étapes des opérations de maintien de la paix de l'ONU).

De plus, le chapitre VIII de la charte de l'ONU traite des arrangements régionaux. Le chapitre VIII contraint les organisations régionales à résoudre les disputes (y compris par des actions de force), avec l'autorisation du Conseil de sécurité. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a donné le premier exemple au monde d'une organisation économique dont l'agenda met avant tout l'accent sur les questions de sécurité. Depuis le début des années 1990, la propagation de l'insécurité dans la région l'a conduite à s'engager dans des opérations de maintien de la paix.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Niagalé Bagayoko-Penone.

Contribution aux missions de paix à l'étranger

Les opérations de paix et les actions coercitives pour l'imposer ou la maintenir impliquent la participation d'Etats membres sur autorisation du Conseil de sécurité. Il arrive fréquemment, désormais, que des Etats engagent des troupes dans des opérations à l'étranger dans le but de restaurer la paix et la sécurité dans des régions déstabilisées.

Pour qu'il y ait bonne gouvernance et que soit respectés le système des contrôles et l'équilibre entre parlement et gouvernement, il est souhaitable que le parlement ait son mot à dire dans la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

Encadré 32

Instauration de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix: quelques définitions utiles de l'ONU

Instauration de la paix

On entend ici, par instauration de la paix, l'utilisation de moyens diplomatiques visant à persuader les belligérants de cesser les hostilités et de négocier un règlement pacifique de leur conflit. Comme dans l'action préventive, les Nations Unies ne peuvent jouer un rôle que si leur intervention est acceptée par les belligérants. L'instauration de la paix exclut donc l'usage de la force contre l'une des parties pour imposer la cessation des hostilités.

Maintien de la paix

A l'origine, le maintien de la paix était un moyen de traiter les conflits entre Etats; il impliquait le déploiement de personnels militaires appartenant à plusieurs pays, sous commandement de l'ONU, en vue de contrôler et de résoudre un conflit armé. Aujourd'hui, le maintien de la paix concerne de plus en plus des conflits internes à un Etat et des guerres civiles. Les tâches dévolues aux forces de maintien de la paix de l'ONU (personnels militaires, police civile et un large éventail d'autres civils) vont de l'interposition pacifique entre les belligérants à une assistance pour les aider à travailler pacifiquement ensemble.

Ces tâches impliquent la mise en œuvre d'accords de paix, la surveillance de cessez-le-feu et la création de zones tampons. De plus en plus, ces tâches impliquent aussi la création d'institutions politiques, le travail avec des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des collectivités locales de citoyens en vue de fournir des secours d'urgence, de démobiliser et de réinsérer d'anciens combattants dans la société, de déminer, d'organiser et de tenir des élections et de promouvoir un développement durable. L'«arme» la plus puissante du maintien de la paix est l'impartialité avec laquelle appliquer les mandats.

Imposition de la paix : l'action visant à imposer la paix est-elle la même que celle du maintien de la paix ?

Lorsqu'il y a action coercitive, le Conseil de sécurité donne aux Etats membres le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre un objectif déclaré. Le consentement des parties n'est pas obligatoire. L'action coercitive n'a été utilisée que dans quelques cas: guerre du Golfe, Somalie, Rwanda, Haïti, Bosnie-Herzégovine, Albanie et Timor oriental. Ces opérations ne sont pas sous contrôle de l'ONU. Elles sont plutôt placées sous la direction d'un seul pays ou d'un groupe de pays comme l'Australie au Timor oriental (1999), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Bosnie-Herzégovine (à partir de 1995) et au Kosovo (1999).

Les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationale sont le fondement de l'action de maintien de la paix et de l'action coercitive (chapitres VI et VII).

Consolidation de la paix

La consolidation de la paix recouvre les activités visant à aider les pays à cultiver la paix après un conflit. Ces opérations ont un mandat extrêmement large car elles impliquent des tâches d'édification de l'Etat et de reconstruction.

Missions humanitaires

Ces missions ont pour but de fournir des secours humanitaires en cas de guerres civiles, de famines ou de catastrophes naturelles telles que les inondations, les sécheresses, les tempêtes et les tremblements de terre. Beaucoup de participants (gouvernements, organisations non gouvernementales, et institutions des Nations Unies) cherchent à répondre simultanément lors de catastrophes de ce genre qui nécessitent parfois l'aide logistique des forces militaires sans laquelle il serait impossible de mettre en œuvre et de garantir les programmes de secours.

Source: voir site des Nations Unies, à l'adresse <http://www.un.org>.

Il est dans l'intérêt du gouvernement et du peuple d'associer le parlement, autant que possible, au processus d'envoi de troupes à l'étranger. Un débat et un vote parlementaires donnent plus de légitimité démocratique à la mission et mobilisent le soutien populaire.

Maintien de la paix en Afrique de l'Ouest

Quand le conflit libérien éclata en 1989, les Etats membres de la CEDEAO se montrèrent incapables de s'accorder sur l'activation du Protocole existant sur l'assistance mutuelle en matière de défense (PMAD) qui, depuis son adoption en 1981 engageait les Etats membres de la CEDEAO à se prêter aide et assistance mutuelle en matière de défense. C'est pourquoi plusieurs Etats membres de la

Communauté (le Nigeria, le Ghana, la Gambie, le Togo et le Mali), appartenant au Comité permanent de médiation (mis sur pied trois mois auparavant avec le mandat de servir de médiateur dans les différends entre Etats membres) décidèrent de créer une force ad hoc baptisée ECOMOG (Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO). L'objectif de la création de cette force fut de prévenir la destitution du gouvernement impopulaire du président Samuel Doe par le Front national patriotique du Libéria (NPFL) dirigé par Charles Taylor. Le mandat de contrôle du cessez-le-feu de l'ECOMOG se transforma rapidement en une vigoureuse opération de maintien de la paix entre 1990 et 1998. Plus tard, l'ECOMOG servit de force d'interposition en Sierra Leone (1997-2000), en Guinée-Bissau (1998-1999), en Côte d'Ivoire (2003) et, de nouveau, au Libéria (2003).

A partir de 1999, les évolutions institutionnelles de la CEDEAO témoignent de la volonté de créer une référence conceptuelle commune pour le soutien régional des Etats d'Afrique de l'Ouest engagés dans des missions de maintien de la paix.

Le maintien de la paix et le Mécanisme de 1999

Le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO a été adopté en 1999 (le PMAD et le Protocole relatif à la non-agression y avaient été intégrés comme éléments du Mécanisme). Le chapitre II du mécanisme de 1999 institue divers organismes qui ont autorité sur des questions de paix et de sécurité:

- ✓ La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, composée des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres;
- ✓ le Conseil de médiation et de sécurité (CMS), qui comprend neuf Etats membres et qui est mandaté (selon l'article 7 du Mécanisme) par la Conférence des chefs d'Etat de la CEDEAO pour prendre, en son nom, les décisions appropriées en cas de crise et d'urgence;
- ✓ la Commission de la CEDEAO (ancien Secrétariat exécutif), particulièrement par l'intermédiaire de la Direction du maintien de la paix et de la sécurité régionale, dépendant du Bureau du Commissaire chargé des affaires politiques, de la paix et de la sécurité ;
- ✓ les organismes de soutien créés sous l'article 17 du Mécanisme pour assister le CMS :
 - la Commission de défense et de sécurité
 - la Commission des sages (ancien Conseil des anciens)
 - l'ECOMOG, à présent institutionnalisé comme une force permanente.

Le maintien de la paix et le protocole additionnel de 2001

Considérant que le Mécanisme de 1999 ne s'attaquait pas suffisamment aux racines structurelles des conflits, le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance lui fut ajouté en décembre 2001 et en est devenu partie intégrante.

Le principal souci de ce protocole additionnel porte sur le développement d'un Etat constitutionnel fondé sur l'Etat de droit, sur le renforcement de la démocratie et sur l'adoption de principes communs de bonne gouvernance au sein des 15 Etats membres de la CEDEAO.

Le protocole additionnel de 2001 identifie, dans sa section IV, quatre missions centrales pour les forces armées d'Afrique de l'Ouest : la défense des institutions démocratiques (articles 19[1] et 19[2]); les missions de maintien de la paix sous l'égide de la CEDEAO, de l'Union africaine (UA) ou de l'ONU (article 19[4]); la contribution au développement national (article 19[5]); et la lutte contre le terrorisme (articles 24[1] et 24[2]).

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)

Le CPCC a été adopté par le CMS le 16 janvier 2008. Il a pour vocation de relever les défis de prévention et de renforcement de la paix en Afrique de l'Ouest. Le CPCC fonctionne en fait comme un outil opérationnel pour la mise en œuvre des protocoles et des mécanismes de la CEDEAO en matière de paix et de sécurité. Il cherche aussi à faire de la prévention des conflits l'élément central des politiques et des programmes de la CEDEAO en utilisant les ressources existantes tels que les départements de la Commission (et plus spécialement la département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité), le système d'alerte précoce et le Conseil des sages.

Le CPCC identifie 14 composantes: l'alerte précoce; la diplomatie préventive; la démocratie et la gouvernance politique; les initiatives transfrontalières; les femmes, la paix et la sécurité; la responsabilisation de la jeunesse; la force permanente de la CEDEAO; les droits humains et l'Etat de droit; l'assistance humanitaire; les media (rôle au sein d'une démocratie et d'un Etat en transition); l'enseignement de la paix (culture de la paix). Les objectifs, les activités, les repères et les capacités requises pour chacune de ces composantes sont identifiés dans le document.

Les Etats membres et la société civile sont présentés comme les acteurs principaux de la prévention des conflits et du renforcement de la paix. De plus, le CPCC prévoit des mécanismes de coordination avec l'Union africaine comme avec les Nations Unies :

Dans le cadre général de la coopération entre la CEDEAO et l'UA, l'UA doit:

- a. travailler en partenariat avec la CEDEAO pour identifier les opportunités de prévention de conflits et de renforcement de la paix en vue d'une action coopérative avec la CEDEAO et ses Etats membres;
- b. travailler en partenariat avec la CEDEAO pour créer un espace et faciliter la mobilisation des ressources pour le renforcement des capacités et la mise en œuvre du CPCC au sein des Etats membres;
- c. faciliter le renforcement de la capacité de la CEDEAO pour la mise en œuvre du CPCC (paragraphe 118, CPCC).

Dans le cadre d'ensemble de la coopération entre la CEDEAO et l'ONU, les Nations Unies doivent :

- a. apporter leur légitimité politique à la réalisation des objectifs de la CEDEAO dans le cadre du CPCC;
- b. coopérer avec la CEDEAO en créant un espace et en mobilisant les soutiens financiers et techniques pour la mise en œuvre des domaines prioritaires de la sécurité humaine dans la région;
- c. apporter son soutien au renforcement des capacités de la CEDEAO, de ses Etats membres et de la société civile pour leur permettre d'entreprendre des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix (paragraphe 119, CPCC).

Participation du parlement au processus de décision relatif à l'envoi de troupes à l'étranger

Bien que l'envoi de troupes à l'étranger revête de nos jours une grande importance pour la gestion des nouvelles menaces et pour le règlement des crises internationales, le rôle du parlement dans certains Etats reste limité voire nul, quand il s'agit d'approuver la participation à des missions de paix. Une situation qui peut et doit s'améliorer, ne serait-ce qu'en partie, si l'on veut assurer un contrôle démocratique des questions de sécurité.

On peut distinguer trois types de situations dans lesquelles le rôle et la participation directe du parlement pourraient être améliorés pour aboutir à une bonne gouvernance :

Approbation *a priori* ou *a posteriori* du parlement (rôle fort)

Lorsqu'une approbation *a priori* est requise, des forces armées ne peuvent être envoyées à l'étranger que conformément à une décision du parlement. Il faut toutefois faire une légère distinction entre les situations où le législatif a le pouvoir de débattre et de voter sur la question (Etats-Unis d'Amérique) et celles où il est indispensable d'adopter une loi spéciale exposant les motifs et le mandat d'une telle mission (Suède). Ces deux cas de figure mettent en avant la légitimité démocratique des interventions humanitaires et des missions de maintien de la paix.

Le temps étant primordial dans les questions de défense alors que la procédure parlementaire est généralement lente, la condition d'approbation préalable n'est pas toujours facile à respecter. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des cas, le parlement n'intervient qu'*a posteriori* dans le déploiement de troupes à l'étranger. Ainsi, aux termes de la résolution du «War Powers Act» américain, le Congrès doit approuver *a posteriori* tous les engagements de troupes à l'étranger d'une durée supérieure à 92 jours. Cette règle vaut essentiellement lorsque des troupes ont déjà été déployées avant l'approbation du parlement. Aux Pays-Bas, par contre,

l'article 100 de la Constitution impose une coopération précoce entre le parlement et le gouvernement lorsqu'il s'agit d'envoyer des forces armées à l'étranger. Dans ce cas, le parlement doit recevoir, à l'avance, toutes les informations nécessaires sur le déploiement envisagé ou sur l'emploi de forces armées en vue d'imposer ou favoriser la loi et l'ordre internationaux, ce qui recouvre aussi l'aide humanitaire en cas de conflit armé.

Parlements n'ayant qu'un rôle limité (débat) sur l'envoi de troupes à l'étranger (rôle restreint)

Dans un tel cas, la constitution ou la législation restreignent le rôle du parlement. Ce dernier peut organiser un débat sur l'envoi de troupes à l'étranger dans un cas concret, mais il ne peut changer une décision prise par l'exécutif. De plus, le parlement n'est pas censé voter sur cette question. Le gouvernement se contente d'informer le parlement a posteriori. Même si le parlement n'a pas à voter sur la décision concernée, le débat donne de la légitimité démocratique à l'envoi de troupes à l'étranger.

Dans les cas où les pouvoirs du parlement sont extrêmement limités, il arrive que cette institution ne soit pas formellement associée à la procédure d'envoi de troupes à l'étranger. Cependant, l'usage prescrit parfois au parlement et au gouvernement de débattre de cette question, voire, dans certains pays, de voter.

Parlements exclus du processus de décision (aucun rôle)

Cette situation se présente quand le parlement ne peut même pas débattre de l'envoi de troupes à l'étranger et dont l'approbation a posteriori n'est pas requise. L'expédition de troupes à l'étranger est essentiellement considérée comme une décision de politique étrangère appartenant pleinement à l'exécutif. Le fait que le parlement ne participe pas au processus de décision limite considérablement sa capacité de contrôle sur les missions de paix.

Autres moyens à la disposition du parlement

Même lorsque le parlement est exclu de la décision ou quand il ne joue qu'un rôle extrêmement limité, il peut encore exercer une pression indirecte sur le gouvernement de quatre façons au moins:

- ✓ Le parlement peut contraindre l'exécutif à s'expliquer devant les représentants de la nation pour ce qui est de la décision d'envoi de troupes à l'étranger, sachant que si le parlement n'est pas pleinement informé sur les accords internationaux pris en compte par le gouvernement, il ne peut réellement contester les décisions de ce dernier.
- ✓ Le parlement peut contester les décisions de l'exécutif lors de la présentation de modifications au budget. En cas de missions de paix non prévues, le parlement est censé approuver les fonds supplémentaires non inscrits au budget. De cette façon, le parlement peut exprimer ses opinions en s'appuyant sur le «nerf de la guerre» (voir chapitre 21).

- ✓ L'intervention du parlement n'est pas seulement limitée au débat et au vote sur l'envoi de troupes à l'étranger. Pendant une mission de paix, les parlementaires peuvent poser des questions ou se servir de la séance des questions pour interpellier le gouvernement sur la mission. En outre, les parlementaires peuvent visiter les troupes à l'étranger (voir chapitre 23).
- ✓ Une fois la mission de paix achevée, le parlement peut toujours effectuer une enquête ou demander au gouvernement de faire le point sur la mission de paix.

Rôle des parlements d'Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, il est possible de distinguer deux types de conditions quant au rôle joué par le parlement pour le déploiement des troupes hors du territoire national.

- ✓ D'une part, il y a les parlements qui doivent approuver le déploiement en vertu de constitutions qui s'inspirent du modèle américain: c'est le cas, en particulier, du Nigeria (section 5[4][b] de la Constitution de 1999).
- ✓ D'autre part, il y a les parlements qui n'ont aucun pouvoir en la matière: c'est généralement le cas des Etats francophones dont les constitutions s'inspirent de celle de la France, adoptée en 1958.

Il est crucial que les parlements ouest-africains s'investissent dans la supervision et le contrôle du déploiement de leurs troupes dans des opérations de maintien de la paix décidées par les Etats membres de la CEDEAO. En fait, la participation aux missions de paix est de plus en plus influencée par la façon dont les appareils de défense et de sécurité sont financés.

- ✓ La participation à des missions de maintien de la paix peut procurer, au niveau national, de substantielles ressources au budget de la sécurité, du fait que l'on alloue aux Etats une importante contribution financière quand leur intervention se fait sous l'égide des Nations-Unies; de plus, quand un Etat envoie des troupes pour une mission dirigée par une organisation régionale, il bénéficie fréquemment d'un soutien logistique; (hôpitaux de campagne, véhicules, radios) ou d'équipements (chaussures, tenues). Le parlement doit absolument être informé de ces ressources supplémentaires qui proviennent de la participation aux missions de paix.
- ✓ En plus, la participation à des missions de maintien de la paix peut se traduire par des revenus substantiels et une augmentation de la solde des militaires pris individuellement (avec l'occasion connexe d'impôts supplémentaire sur les revenus et, donc la perspective du financement des dépenses de vie courante, d'assurance sociale et des pensions). La participation aux missions de paix permet aussi aux soldats d'améliorer leurs savoir-faire professionnel et, par là-même leur ouvre de nouvelles perspectives en termes de profil de carrière et d'avancement. Toutefois, les critères utilisés pour le processus de sélection font souvent appel au népotisme et à d'autres pratiques douteuses

qui sapent les principes qui devraient prévaloir dans la gestion du secteur de la sécurité. Une supervision parlementaire devrait contribuer à introduire des critères de sélection plus objectifs.

Les articles 6 et 13 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993 ont institué le Parlement de la CEDEAO (chapitre 6). Le parlement est un forum de dialogue, de consultation et de consensus pour les représentants des populations d'Afrique de l'Ouest. Il a le pouvoir de se saisir de toutes les questions qui ont trait à la communauté, la citoyenneté, les sujets techniques et l'intégration sociale. Sur ces points, le parlement est invité à faire des recommandations aux institutions appropriées et/ou aux organismes de la communauté.

Encadré 33

Processus de déploiement des opérations de maintien de la paix de l'ONU

Les Nations Unies ne possèdent pas d'armée. Chaque opération de maintien de la paix doit être conçue en fonction des situations, sachant que chaque fois que le Conseil de sécurité demande une nouvelle opération, ses composantes doivent être assemblées «à partir de rien».

Le Conseil de sécurité, constitué de 15 membres, autorise le lancement de l'opération de maintien de la paix et détermine son mandat. De telles décisions, qui nécessitent au moins neuf voix favorables, peuvent être bloquées par un veto exprimé sous la forme d'un vote négatif d'un des cinq membres permanents du Conseil (Chine, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Royaume-Uni). Le Secrétaire général fait des recommandations sur la manière de lancer et d'exécuter l'opération et soumet des rapports sur son évolution. Le Département des opérations de maintien de la paix assume la direction exécutive au jour le jour, la gestion et le soutien logistique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le monde.

Le Secrétaire général choisit le commandant de la Force et demande aux Etats membres des contributions en troupes, forces de police civiles et autres personnels. Les approvisionnements, les équipements, les transports et le soutien logistique doivent également être obtenus auprès des Etats membres ou d'organismes privés. Le personnel de soutien civil est soit détaché par le système des Nations Unies, soit prêté par les Etats membres, soit encore constitué d'agents recrutés aux plans international ou local en vue de pourvoir certains postes.

Le délai nécessaire au déploiement d'une mission est variable. Il dépend essentiellement de la diligence avec laquelle les Etats membres apportent leur contribution en troupes à une opération particulière. Les disponibilités en ressources financières et en capacités de transport aérien stratégique, en temps voulu, déterminent également le délai nécessaire au déploiement.

Pour certaines missions aux mandats extrêmement complexes ou présentant une logistique difficile ou des risques importants pour les forces de maintien de la paix, il faut parfois des mois pour assembler et déployer les éléments nécessaires.

Source: voir le site internet des Nations Unies à l'adresse <http://www.un.org>.

Processus de la CEDEAO pour le déploiement des troupes de maintien de la paix

En vertu de l'article 19 du Mécanisme de 1999, la Commission de défense et de sécurité a la responsabilité de la formulation du mandat des forces de maintien de la paix à l'attention du CMS, de la définition des termes de référence pour la force et de déterminer de la composition des contingents.

Suivant l'article 22 de ce même Mécanisme, l'ECOMOG (remplacé par la Force en attente de la CEDEAO) pouvait être chargé de missions d'observation et de surveillance, de maintien et de restauration de la paix, de l'application des sanctions -embargo compris- de déploiement préventif, de renforcement de la paix, de désarmement et de démobilisation, d'activités de police -y compris le contrôle du crime et ces fraudes organisées- et de toute autre opération que pourrait lui confier le CMS. Il est également important de noter que l'article 25 du Mécanisme autorise l'intervention dans des conflits internes des Etats membres si la situation menace de déclencher un désastre humanitaire ou fait peser une menace grave sur la sécurité et la paix régionale.

Une chaîne de commandement a été créée par le Mécanisme de 1999, reliant le chef de la mission (article 32[2]), le commandant de l'ECOMOG (article 33), le représentant spécial (article 34[1]), le commandant de la force (article 34[2]) et les commandants de contingents (article 34[3]). L'article 52 précise que la CEDEAO doit «en accord avec les chapitres VII et VIII de la charte des Nations Unies, informer ces dernières de toute intervention militaire entreprise dans la perspective des objectifs du mécanisme».

Enfin, le chapitre IX du Mécanisme se réfère à la mission du renforcement de la paix au lendemain d'un conflit. Une fois que les hostilités ont cessé, les efforts de la CEDEAO doivent tendre vers la consolidation de la paix (article 44[a]), à l'établissement de conditions politiques (article 44[b]), à la mise en œuvre du désarmement (article 44[c]), à la réinstallation et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays (article 44[d]), ainsi qu'à l'assistance aux personnes vulnérables (article 44[e]).

Encadré 34

Règles d'engagement pour les missions de paix

Lorsqu'un parlement autorise l'envoi de troupes à l'étranger, il peut aussi définir le degré de force que ces troupes sont habilitées à employer et dans quelles circonstances; en d'autres termes, les règles d'engagement.

Les règles d'engagement (désignées par le sigle anglais ROE) précisent les limites imposées de l'utilisation totale d'une force létale pendant une opération donnée. Ces règles doivent être fixées au cas par cas, en s'efforçant de limiter autant que possible l'usage de la force tout en laissant au moins simultanément aux soldats engagés une marge suffisante pour qu'ils puissent se défendre. La condition fondamentale de la légitime défense doit être maintenue. Les ROE sont donc à la fois facteur de soutien pour les soldats et des paramètres opérationnels et tactiques. Elles doivent être soigneusement adaptées aux considérations opérationnelles et politiques et respecter la réglementation internationale telles que les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les règles d'engagement doivent comporter des critères qui fixent clairement un emploi gradué de la force, de manière à ce que les intervenants puissent désamorcer, intensifier ou résoudre une confrontation. Cette définition de ROE avec des niveaux gradués de réaction permet aux unités tactiques d'adapter l'usage de la force employée au niveau de violence rencontrée, tout en réduisant au minimum les dommages collatéraux.

A cette fin, les ROE peuvent définir les niveaux suivants d'usage de la force (du minimum au maximum):

- ✓ seulement pour l'autodéfense des troupes;
- ✓ autodéfense des troupes plus défense de la vie des civils;
- ✓ autodéfense des troupes, vie des civils et certains objectifs déterminés (exemple: un hôpital, un pont, etc.);
- ✓ prise de toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre les objectifs de l'opération.

En outre, les règles d'engagement doivent définir les types d'armements autorisés dans une opération de paix donnée, la gamme étant étendue puisqu'elle va de l'absence totale d'armes aux armes lourdes y compris les navires, avions et missiles.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Formation des soldats de la paix

La participation à une opération de maintien de la paix est une tâche exigeante pour n'importe quelle force militaire. Elle nécessite une formation et une instruction supplémentaires, en plus de la préparation normale des troupes.

Cette règle vaut au niveau opérationnel dans la mesure où les troupes devront avoir une connaissance spéciale du déminage, la capacité d'interagir avec les civils et notamment un savoir-faire pratique en matière de médiation (sans compter dans certains cas la connaissance de la langue locale), des connaissances sur les coutumes et traditions locales, des idées claires sur les droits de l'homme, sur le droit humanitaire et une connaissance parfaite des règles d'engagement de la mission concernée

Mais il faut aussi une formation spéciale au niveau de la planification car le transport et l'approvisionnement des troupes deviennent des défis particulièrement difficiles à relever et dépassent parfois les capacités matérielles de certains Etats.

Enfin, une formation et une préparation supplémentaires doivent également être données aux niveaux du commandement et de la logistique. Il arrive que les troupes de plusieurs pays soient engagées dans une même zone sous commandement unifié, ce qui modifie la chaîne de commandement directe habituelle remontant à un ministère de la défense. La coordination entre les différentes forces armées nationales et les organisations telles que le Comité international de la Croix-Rouge devient fondamentale.

Encadré 35

Formation au maintien de la paix en Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest trois écoles régionales de maintien de la paix contribuent à la formation des recrues militaires, paramilitaires et civiles en provenance des Etats africains, en particulier de la CEDEAO, pour leur permettre de participer à des opérations de soutien de la paix conduites par les Nations Unies, l'Union africaine ou d'autres organisations régionales.

- ▶ **Le Centre de formation international au maintien de la paix 'Kofi Annan'** au Ghana, entraîne et prépare les états-majors de force de maintien de la paix (les commandants et leurs états-majors civils et militaires) à un niveau de commandement opérationnel pur leur permettre d'opérer avec efficacité et cohésion en tant qu'état-major de force nationale ou régionale ou comme membres d'un état-major de force d'une coalition internationale dans un environnement de maintien de la paix contemporain.
- ▶ **L'Ecole du maintien de la paix**, située à Bamako (Mali) entraîne les soldats et les civils au niveau tactique.
- ▶ **L'Ecole nationale de défense** d'Abuja (Nigeria) dispense une formation au maintien de la paix de niveau stratégique.

De plus, la plupart des académies militaires et de police des Etats membres de la CEDEAO ont intégré dans leurs programmes des sessions de formation au maintien de la paix.

Enfin, depuis le milieu des années 1990, de nombreuses puissances non africaines ont participé à la formation des troupes africaines pour améliorer leurs savoir faire en matière de maintien de la paix : la France avec le programme RECAMP (Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), connu à présent sous le nom d'EURECAMP depuis que l'Union européenne l'a intégré dans sa politique de formation; les Etats Unis avec le programme ACOTA (Africa Contingency Operations Training and Assistance), connue auparavant sous le nom d'ACRI (African Crisis Response Initiative); le Royaume Uni avec le UK African Peacekeeping Training Support Programme; et le Portugal avec le programme PAMPA (Programme portugais de soutien aux missions de paix en Afrique).

Critères pour l'envoi de troupes dans des missions humanitaires à l'étranger

Le parlement et le gouvernement peuvent fixer des critères applicables à l'envoi de troupes à l'étranger. Des critères clairs donnent plus de transparence aux processus décisionnels et permettent donc d'obtenir le soutien de l'opinion publique à une opération de paix. Il y a deux types de critères pertinents (voir ci-dessous). Le premier porte sur le contexte politique et le genre d'opérations, le second sur la mission elle-même, son mandat, son commandement, sa durée et la nature des troupes.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Critères généraux se référant au contexte et au type de missions de paix

- ▶ Assurez-vous que le parlement ou ses commissions compétentes examine :
 - ✓ Les engagements internationaux de l'Etat ;
 - ✓ L'opportunité de l'envoi ou de l'accueil de troupes dans le cadre d'une mission de paix ;
 - ✓ Les motifs d'une intervention spécifique ou le contexte (exemple: des violations massives des droits de l'homme dans le pays concerné) ;
 - ✓ La définition d'un mandat pour les missions de paix régionales ou mondiales ;

- ✓ Les règles d'engagement de base applicables aux soldats des missions de paix régionales ou mondiales ;
- ✓ L'usage proportionné de la force militaire ;
- ✓ Les dispositions relatives à des prises de décision politiques efficaces;
- ✓ Les limites fixées à l'autorité de l'Etat ;
- ✓ Le soutien ou l'hostilité de l'opinion publique au principe d'une participation nationale à des missions de paix ;
- ✓ Les procédures d'évaluation et les éventuels principes applicables au suivi ;
- ✓ La nécessité pour le parlement de recevoir des informations complètes à la fin de la mission pour être à même d'en dresser un bilan complet.

Critères spécifiques relatifs à une mission de paix donnée

- ▶ Assurez-vous que le parlement ou ses commissions compétentes examinent :
 - ✓ La définition de l'objet et du mandat de la mission de paix ;
 - ✓ Le type d'unités militaires déployées ;
 - ✓ La faisabilité militaire de la mission ;
 - ✓ L'adéquation et la disponibilité des unités militaires et du matériel ;
 - ✓ Les risques pouvant être encourus par le personnel militaire ;
 - ✓ La durée prévue pour l'opération et les critères devant être réunis s'il faut la prolonger ;
 - ✓ Les considérations budgétaires ;
 - ✓ La réaction de l'opinion publique en la matière.

Utilisation des procédures parlementaires en connexion avec les missions de paix

- ▶ Assurez-vous que le parlement peut, si nécessaire :
 - ✓ Tenir des audiences publiques sur les missions de paix ;
 - ✓ Effectuer une enquête sur l'exécution d'une mission de paix ;
 - ✓ Demander que tout membre du personnel de mission de paix qui serait suspecté de violations des droits de l'homme ait à répondre de ses actes.
- ▶ N'hésitez pas à recourir à la procédure des questions et des audiences parlementaires à propos des missions de paix en cours.

Section V

La sécurité nationale sous contrôle parlementaire: conditions et mécanismes

Chapitre 18

Conditions d'un contrôle parlementaire efficace¹

Dans toute démocratie, le rôle du parlement est vital. Une vraie démocratie est inconcevable sans un parlement, ou son équivalent fonctionnel, qui interprète ses rôles législatif et de contrôle. De la même façon, il est difficile d'imaginer un secteur de la sécurité fonctionnant selon des principes et des normes démocratiques sans implication ni contrôle parlementaires. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dépend du pouvoir du parlement par rapport au gouvernement et aux services de sécurité. En l'occurrence, on entend par pouvoir la capacité de peser sur les options et le comportement du gouvernement compte tenu de la volonté collective du peuple telle qu'elle s'exprime au parlement. Ce pouvoir, c'est également la faculté de contrôler la mise en œuvre des politiques, lois, décisions et budgets, tels qu'approuvés par le parlement. Ce pouvoir découle non seulement de la constitution et des lois, mais aussi des règles de procédures et de l'usage parlementaire.

Aussi les conditions d'un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité comprennent-elles:

- ✓ des pouvoirs constitutionnels et légaux clairement définis ;
- ✓ des bonnes pratiques ;
- ✓ des ressources suffisantes et un savoir-faire assuré ; et
- ✓ une volonté politique affirmée.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par le Dr. Boubacar N'Diaye.

Pouvoirs constitutionnels et légaux

La constitution (ou son équivalent) est le fondement légal le plus important du contrôle exercé par le parlement sur le secteur de la sécurité. Certes, les constitutions varient d'un pays à l'autre en fonction des contextes politiques, culturels, économiques et sociaux, mais la plupart d'entre elles stipulent que:

- ✓ l'exécutif (président, premier ministre, ministre de la défense, etc.) est responsable des services de sécurité ; et
- ✓ l'exécutif rend compte au parlement.

Les dispositions de la constitution ayant la primauté juridique, il est important d'inscrire les pouvoirs parlementaires sur le secteur de la sécurité dans la constitution. Cette dernière n'est pas aisément modifiable puisque la moindre réforme nécessite, en général, la majorité qualifiée au parlement. C'est la raison pour laquelle la constitution est un instrument efficace pour protéger le pouvoir du parlement dans un domaine aussi sensible.

Alors que l'exécutif est généralement en charge des questions de sécurité et de défense, les constitutions de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest réservent néanmoins des pouvoirs considérables au parlement pour la gestion des forces armées. Par exemple, la constitution de 1999 de la République Fédérale du Nigeria (section 218[4]) autorise l'Assemblée nationale à légiférer pour réglementer les «pouvoirs que peut exercer le président en tant que commandant en chef des forces armées de la Fédération, et la nomination, la promotion et le contrôle disciplinaire des forces armées de la coalition».

De la même façon, la constitution du Mali stipule que le parlement a, de par la loi, le pouvoir de déterminer «l'organisation générale de la défense et de la sécurité nationale» du pays. Des versions comparables de cette mesure peuvent être trouvées dans d'autres constitutions de pays francophones. De tels pouvoirs peuvent être ultérieurement renforcés par une législation spécifique (dont le parlement doit réaliser qu'il a les pouvoirs de faire appliquer) et par des règles de procédure parlementaire. En outre, au fil du temps, des normes et des pratiques sociales en matière de transparence et de contrôle parlementaire ont été mises en place.

L'encadré 36 donne une idée de l'étendue des pouvoirs dont les parlements disposent pour contrôler le secteur de la sécurité. La plupart de ces pouvoirs sont examinés dans d'autres chapitres.

Encadré 36

Instruments ou outils à la disposition du parlement pour garantir le contrôle démocratique du secteur de la sécurité

1. Pouvoirs généraux

- a. L'initiative de la législation
- b. Modification ou reformulation des lois
- c. Questions aux représentants de l'exécutif
- d. Demander aux représentants de l'exécutif de témoigner devant des réunions parlementaires
- e. Demander aux militaires et agents de l'institution militaire de déposer devant des assemblées parlementaires
- f. Demander à des experts civils d'en faire de même
- g. Obtenir des documents de la part de l'exécutif
- h. Mener des enquêtes parlementaires
- i. Organiser des auditions

2. Contrôle budgétaire

- a. Consulter tous les documents budgétaires
- b. Droit de réexaminer et de modifier les fonds budgétaires alloués à la défense et à la sécurité
- c. Faire en sorte que le contrôle budgétaire s'exerce au niveau des programmes, des projets et des postes budgétaires
- d. Droit d'approuver et de rejeter toutes les propositions d'augmentation budgétaire en matière de défense et de sécurité

3. Missions de paix /déploiements à l'étranger: droit du parlement d'approuver ou de refuser

- a. Participation aux décisions préalablement à l'envoi de troupes à l'étranger
- b. Mandat de la mission: veiller à ce qu'il y ait un mandat de l'ONU
- c. Budget de la mission
- d. Risques pour le personnel militaire concerné
- e. Règles d'engagement
- f. Chaîne de commandement/contrôle
- g. Durée de la mission
- h. Droit de visiter les troupes en mission

4. Marchés publics

- a. Obligation pour l'exécutif d'informer pleinement le parlement des décisions d'achats
- b. Droit d'approuver et de rejeter les contrats
- c. Examen des phases suivantes de passation de marchés:
 - i. Définition des besoins en équipements nouveaux
 - ii. Comparaison entre les fabricants et choix
 - iii. Evaluation des offres à des fins de compensation

5. Politique générale de défense et de sécurité: le droit d'approuver ou de refuser

- a. Politique de sécurité
- b. Politique de gestion de crise
- c. Structure des forces armées
- d. Stratégie/doctrine militaire

6. Personnel de la défense et de la sécurité

- a. Droit d'approuver et de rejeter le plan concernant le personnel
- b. Droit de fixer un plafond pour les effectifs
- c. Droit d'approuver et de rejeter ou droit d'être consulté sur les nominations aux plus hauts postes militaires (notamment le chef d'Etat-major)

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Pratiques usuelles

La législation ne peut régler tous les actes et tous les comportements. Il convient donc de mettre en place et de maintenir des usages et des pratiques en matière de contrôle parlementaire qui s'appuient sur des normes sociales telles que le respect et la confiance mutuels. Ainsi, le fait d'informer pleinement et en temps voulu les parlementaires, et de les associer à l'évolution du secteur de la sécurité, ne répond-t-il pas seulement à un souci de transparence et à l'obligation de rendre des comptes au regard de la loi, mais aussi à la nécessité du dialogue entre les gens.

Les parlementaires doivent acquérir et développer leur savoir-faire social et cultiver des relations de confiance avec les autres acteurs de la sécurité, y compris avec les membres des forces armées et des forces de sécurité.

Ressources et savoir-faire

En règle générale, la faculté d'un parlement de contrôler le secteur de la sécurité dépend de plusieurs facteurs: le temps et le niveau de savoir-faire ainsi que la qualité des informations à la disposition de ses institutions, de ses commissions spécialisées et de ses membres.

Le facteur temps

Il est indispensable que le parlement reçoive en temps voulu les informations sur les intentions et les décisions du gouvernement concernant les questions de sécurité et l'ensemble de ce secteur. A quoi servirait qu'un gouvernement informe le parlement après avoir pris une décision définitive? Dans ce cas, le parlement

serait placé devant le fait accompli et n'aurait d'autres choix que d'approuver ou de rejeter la décision du gouvernement.

En temps de crise ou d'urgence nationale, le gouvernement est normalement tenu d'agir très rapidement quitte à n'informer le parlement qu'a posteriori. Mais, même dans ce cas, le gouvernement est tenu d'agir dans les limites approuvées par le parlement.

Mais dès qu'il s'agit de politique à long terme, le parlement doit avoir le temps d'analyser les questions essentielles et d'en débattre: budget de la défense, décisions d'achats d'armes ou réévaluation de la politique de défense.

Pour ne pas subir la pression du facteur temps, comme c'est trop souvent le cas dans le travail habituel des parlementaires, ces derniers doivent anticiper. L'encadré 37 donne quelques pistes permettant d'anticiper pour mieux assurer le contrôle du secteur de la sécurité.

Encadré 37

Stratégies proactives pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Le travail des parlementaires est souvent dominé par l'actualité. De plus, leur ordre du jour politique est dans une grande mesure imposé par le gouvernement. Pour atténuer les contraintes de temps, les parlementaires peuvent toutefois anticiper. S'agissant du secteur de la sécurité, les éléments suivants facilitent une telle anticipation.

- ▶ **Fixer l'ordre du jour.** Les parlementaires doivent en permanence s'efforcer de traduire les intentions et les besoins du peuple en questions à inscrire dans le programme politique.
- ▶ **Derniers développements.** Le parlement doit être au fait de l'évolution des questions militaires et de sécurité aux plans national et international. Cette information se fait non seulement par le canal du gouvernement mais aussi grâce à des structures non étatiques telles que les universités, les groupes de réflexion, etc.
- ▶ **Enseignements.** Le parlement doit tirer les leçons des opérations déjà effectuées par les acteurs du secteur de la sécurité, en procédant à des bilans fréquents et structurels.
- ▶ **Bilan continu.** Le parlement doit obtenir du gouvernement qu'il prenne en compte les dernières intentions, les événements et leçons les plus récents en réévaluant sa politique en matière de sécurité.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Information, savoir-faire et personnel parlementaire

Il ne peut y avoir de contrôle efficace du secteur de la sécurité si le parlement ne dispose pas d'un savoir-faire et de ressources suffisants. Or, le savoir-faire du parlement n'atteint que très rarement le niveau de celui du gouvernement et des forces de sécurité. Dans la plupart des cas, les parlements ne disposent que d'une minuscule équipe d'analystes, quand elle existe, alors que le gouvernement peut s'appuyer sur le personnel du ministère de la défense et des autres ministères concernés par le secteur de la sécurité. Certains parlements, comme le Congrès argentin, se sont dotés d'un bureau de liaison militaire permanent, susceptible d'être consulté par les parlementaires et leurs personnels et de les conseiller eux-mêmes mais plus particulièrement encore la commission de défense et de sécurité. Par ailleurs, les parlementaires ne disposent que d'un mandat limité dans le temps, alors que les fonctionnaires et les militaires passent souvent toute leur carrière au sein du ministère de la défense.

En Afrique de l'Ouest, comme dans le reste du monde, le problème de base tient au fait que les parlements se reposent principalement sur l'information qui provient du gouvernement et des militaires, alors même que ce sont des institutions qu'il lui appartient de contrôler. Cela place les parlementaires dans une position désavantageuse par rapport à leurs homologues de la branche exécutive et des armées. La situation s'aggrave encore du fait de la nature fermée du secteur de la sécurité, résultat de son *modus operandi*, facteur d'une culture du secret, parfois même renforcée par des lois.

Bien qu'ils restent plus longtemps en exercice que les parlementaires, les personnels de la plupart des parlements ouest-africains n'ont qu'une connaissance très limitée (si même elle existe) des questions de défense et de sécurité. Des moyens financiers limités ne leur permettent ni de rassembler ni de traiter les documents et les archives pertinentes, ni de se former ou de renforcer leurs capacités. Il n'est pas surprenant dans ces conditions, qu'à l'instar des parlementaires, ce personnel s'en remette au savoir-faire des membres des forces de défense et de sécurité pour ce qui concerne les questions de sécurité. Il peut même considérer que ce serait pénétrer dans un domaine réservé, voire une provocation, que d'acquérir de tels savoir-faire. Finalement, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas développé d'« infrastructure de connaissances » sur les questions de sécurité sous la forme d'instituts de pensée et de recherche, de fondations, d'institutions académiques et d'organisations de la société civile disposant d'une expertise substantielle dans laquelle puiser pour aider les parlementaires (ou, sur cette question, la branche exécutive) à traiter de ces sujets en capacité. Dans les prochaines années, ce sera le défi que les parlementaires auront à relever face à des questions de sécurité qui se seront encore aggravées.

La volonté politique

Même lorsque le fondement juridique du contrôle parlementaire est irréprochable et lorsque le parlement dispose des ressources et du savoir-faire nécessaire pour assurer sa tâche, un contrôle efficace du secteur de la sécurité n'est jamais acquis. Le dernier élément, à savoir la volonté politique des parlementaires de se servir des outils et des mécanismes dont ils disposent, est la condition sans laquelle il ne peut y avoir un droit de regard parlementaire efficace sur le secteur de la sécurité. Il s'agit d'une condition cruciale pour un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité.

Pendant des décennies, les parlements d'Afrique de l'Ouest étaient au mieux de simples chambres d'enregistrement dont la principale mission était de donner une sanction juridique formelle aux décisions prises par l'exécutif, qu'il soit civil ou militaire. Les questions de sécurité étaient généralement hors du périmètre de compétence des parlements. Cet héritage, avec quelques autres difficultés mentionnées ci-dessus, n'est pas facile à surmonter même quand les environnements politiques et de sécurité sont devenus beaucoup plus permissifs à l'égard du rôle que les parlements ont à jouer.

La combinaison de cet héritage avec d'autres handicaps a fait que les parlementaires ont eu du mal à rassembler le courage politique voulu pour mener à bien leur mission vis-à-vis du secteur de la sécurité. En Afrique de l'Ouest, le manque de volonté politique à exercer un contrôle sur le secteur de la sécurité est imputable à différents facteurs, dont les suivants :

- ✓ Une tradition de déférence envers la branche exécutive sur les questions de sécurité résultant en un déficit de savoir-faire et de confiance en soi de la part des parlementaires et une incapacité à remplir de façon efficace leur rôle de contrôle et de surveillance.
- ✓ Discipline de parti et loyauté: il est quelquefois de l'intérêt des parlementaires appartenant au parti majoritaire de gouvernement, de maintenir l'exécutif au pouvoir. D'où leur tendance à éviter de critiquer en public l'exécutif, ou des individualités, en raison d'affinités politiques ou personnelles.
- ✓ Intérêt ou manque d'intérêt des électeurs: dans de nombreux pays africains, le public n'est généralement pas très intéressé par les 'questions de sécurité' du moins pas sous la forme où elles se présentent. Le citoyen lambda tend aussi à se conformer à la tradition qui veut que la 'sécurité' soit le domaine réservé des hautes autorités. C'est pourquoi de nombreux parlementaires pourraient considérer que cela 'ne paie pas', en termes de politique électorale, de consacrer trop de leur temps aux questions sécuritaires. Les parlementaires devraient présenter la sécurité, comme un bien commun au sujet par lequel tous les citoyens devraient se sentir concernés et sur lequel ils sont capables de réagir.

- ✓ Les considérations de sécurité qui obligent les parlementaires, notamment ceux qui sont membres de la commission chargée du renseignement, à ne pas rendre publiques leurs conclusions.
- ✓ Au lieu de combattre les irrégularités et de confronter les risques qui en découlent, certains parlementaires, à titre personnel, choisissent de partager les avantages qu'ils tirent d'une gestion médiocre et opaque du secteur de la sécurité et dont bénéficient les membres de la branche exécutive.

Ce ne sont là que quelques unes des raisons pour lesquelles la volonté politique de mener à bien et fidèlement la mission de contrôle fait défaut dans les parlements d'Afrique de l'Ouest, comme dans de nombreux parlements autres autour du monde. En conséquence, certains instruments parlementaires ne sont employés que de façon passive lorsqu'il s'agit de contrôler la politique et l'action de l'exécutif, hormis les situations extrêmes telles qu'un scandale ou une situation d'urgence. Pourtant, tout parlementaire est tenu, de par la Constitution, de soumettre à un examen critique les intentions et les actes de l'Exécutif dans son administration du secteur de la sécurité.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Créez (quand elle n'existe pas déjà en tant qu'entité séparée) une commission parlementaire de la sécurité/défense centralisant le savoir-faire et les connaissances des parlementaires sur les questions de sécurité. Le parlement peut envisager subdiviser cette commission en sous-commissions chargées des marchés publics, des questions de personnel, du budget et des missions de paix.
- ▶ Organisez des auditions régulières sur des questions pertinentes de sécurité en obtenant le témoignage d'experts nationaux et régionaux ; archivez les dépositions.
- ▶ Assistez à des séminaires nationaux et internationaux, participez à des voyages d'étude, à des visites des locaux des services de sécurité (voir chapitre 23) et à des stages de formation à l'intention des parlementaires sur la sécurité et les questions connexes. Ces stages peuvent comporter des séances d'information à l'intention des parlementaires devant se rendre dans des pays où les troupes nationales effectuent des missions de paix.
- ▶ Comparez les expériences et les pratiques entre parlementaires de divers pays, par exemple lors des sessions des assemblées parlementaires internationales.
- ▶ Disposez d'un personnel bien formé, en nombre suffisant et professionnel, recruté à travers un processus de recrutement ouvert.

- ▶ Obtenez l'accès à des bibliothèques spécialisées, aux centres de documentation/recherche les plus à jour, notamment les bases de données électroniques.
- ▶ Obtenez le conseil d'experts extérieurs, appartenant à des organismes non étatiques (ex. universités, groupes de réflexion) ou d'officiers à la retraite (voir chapitre 26).
- ▶ Veillez à ce que les traités internationaux et régionaux en matière de sécurité soient mis à la disposition des parlementaires dans la langue ou les langues nationales, en indiquant s'ils ont été ratifiés ou non et en joignant les documents pertinents préparés par les organes de suivi du traité, s'il y a lieu.
- ▶ Choisissez deux ou trois thèmes par an portant sur le secteur de la sécurité, à étudier en profondeur (ex. par les sous-commissions).
- ▶ Constituez un groupe représentant toutes les formations politiques du parlement (les deux chambres s'il y a lieu) chargé des questions de sécurité et de défense et qui pourrait fonctionner comme un groupe de réflexion informel sur toutes ces questions.
- ▶ Encouragez, y compris par des politiques de défiscalisation ou par d'autres incitations, la gestation d'une expertise nationale et régionale indépendante sous la forme d'instituts de recherche et de politique indépendants spécialisés dans les questions de défense et de sécurité.

Chapitre 19

Mécanismes parlementaires applicables au secteur de la sécurité¹

Tous les systèmes juridiques donnent au parlement une gamme de moyens permettant d'obtenir des informations pour contrôler les politiques, l'administration, protéger l'individu ou mettre en lumière et éliminer les abus et les injustices. En outre, les parlementaires peuvent bénéficier de bonnes pratiques et de méthodes informelles, ou sinon les mettre en place pour compléter les moyens et mécanismes prévus par la Constitution ou par la loi.

Les trois possibilités légales les plus communes par lesquelles les parlementaires obtiennent des informations de la part du gouvernement sont:

- ✓ Les débats parlementaires ;
- ✓ Les questions et interpellations parlementaires ; et
- ✓ Les enquêtes parlementaires.

Les débats parlementaires sur la sécurité

Les débats parlementaires sur les questions de sécurité donnent l'occasion d'échanger des points de vue et de recueillir des informations essentielles sur les faits et les intentions du gouvernement. En règle générale, les débats parlementaires sur les questions et les politiques de sécurité ont lieu dans les cinq situations suivantes.

- ✓ A la suite de la présentation par l'exécutif de son projet de budget annuel pour la défense.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzochina.

- ✓ Suite à des déclarations officielles ou officieuses des ministres concernés: ministre de la Défense ou des Affaires étrangères.
- ✓ En relation avec un réexamen de la défense nationale, avec la présentation d'un livre blanc sur la défense ou de tout autre document majeur de défense nationale.
- ✓ En relation avec les programmes du gouvernement, programmes qui sont généralement rendus publics au lendemain d'une élection.
- ✓ En toute occasion particulière qui nécessite un débat parlementaire, tel qu'un scandale, un problème majeur de sécurité ou un désastre.

Encadré 38

Principales caractéristiques des mécanismes et procédures parlementaires pour le contrôle de l'exécutif

► Débat général

«Dans certains pays, les dispositions de la Constitution font obligation à l'exécutif de rendre périodiquement compte de sa gestion au parlement... Dans la plupart des pays, les questions de politique générale ne sont pas automatiquement soumises à un examen périodique. Le plus souvent, elles font l'objet d'un débat lorsqu'elles sont spécifiquement évoquées par un parlementaire...».

► Interpellation

"(...) L'interpellation est la procédure-type pour obtenir des informations et exercer un contrôle dans le système parlementaire classique. Une interpellation est adressée par un parlementaire soit à un ministre l'invitant à expliquer un acte de ses services, soit au chef du gouvernement sur une question de politique générale. L'interpellation présente deux caractéristiques essentielles: tout d'abord, elle suscite un débat général; ensuite, elle implique une sanction politique car le débat aboutit à un vote sur un texte exprimant soit la satisfaction, soit la désapprobation de la chambre à propos des explications fournies par le gouvernement. L'interpellation est la procédure la plus efficace dans la mesure où les ministres sont directement invités à rendre compte. Elle n'est pas un simple moyen d'obtenir des informations mais une forme de contrôle direct ...".

► Motion d'ajournement

"Dans le système britannique, la procédure d'interpellation est inconnue, même si la 'motion d'ajournement' lui ressemble par certains côtés. La motion d'ajournement proposée immédiatement avant la fin d'une session donne la possibilité de poser un certain nombre de questions au gouvernement, mais aucun vote ne s'ensuit ...".

► **Questions**

“La procédure des questions ... a pour objet d'obtenir des informations concrètes de l'administration, de demander son intervention et, si nécessaire, de faire connaître des abus et de demander qu'il y soit remédié. Elle sert également à obtenir des faits détaillés, de nature à aider les parlementaires à comprendre des questions complexes touchant à des projets de lois et aux textes soumis au parlement... La procédure donne à l'opposition le moyen de découvrir les points faibles du gouvernement et, en raison de la publicité qui l'entoure, elle à un effet salutaire sur l'administration... Le succès de cette procédure peut être attribué au fait que, lorsqu'il exerce son droit de poser des questions, le parlementaire jouit de la liberté la plus complète...”.

► **Commissions d'enquête**

(voir encadré 40)

Source: Michel Ameller (1966), *Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries*. Genève: Union interparlementaire.

Questions parlementaires et interpellations portant sur la sécurité

Les questions, écrites ou orales, font partie intégrante de la fonction d'enquête du parlement et elles sont l'une des procédures les plus utilisées pour contrôler l'action d'un gouvernement.

Les questions contribuent grandement à un contrôle efficace du secteur de la sécurité, étant donnée la fonction essentielle qu'elles remplissent. S'agissant de la sécurité, en général, les questions parlementaires:

- ✓ Permettent aux parlementaires d'obtenir des informations précises, récentes et en temps voulu sur la politique du gouvernement en matière de défense et de sécurité et sur les questions de sécurité en général ;
- ✓ Aident le parlement à contrôler la mise en œuvre des lois qu'il a adoptées sur la sécurité ;
- ✓ Contribuent à attirer l'attention des citoyens sur les questions de défense et de sécurité, notamment lorsque la question est orale et que la réponse est radiodiffusée ou télévisée, ou encore reproduite dans les débats parlementaires ou dans le journal officiel (à l'évidence, la fonction informative des questions parlementaires ne se limite pas au parlement lui-même. Les questions visent aussi à donner des informations à un public plus large: médias, organisations non gouvernementales et société civile dans son ensemble) ;

- ✓ Permettent de peser sur les priorités politiques du gouvernement en matière de sécurité, voire de les réorienter ; et
- ✓ Permettent aux parlementaires de l'opposition d'évoquer des aspects de la sécurité qui revêtent de l'importance pour eux ou sur lesquels ils n'avaient pu jusqu'alors obtenir d'informations satisfaisantes.

Les ordres permanents du parlement de la Sierra Leone (2007–2012) contiennent des dispositions élaborées pour interroger les ministres du gouvernement. Des questions peuvent leur être posées concernant les affaires publiques dont ils ont la responsabilité, les débats en cours au parlement ou toute autre question administrative qui relèvent également de leur tutelle. Voici les règles de procédure les plus importantes, précisées dans les Ordres n°20 à 22 :

- ✓ une question ne doit pas être posée sans préavis sauf si elle revêt un caractère d'urgence et si le parlementaire a obtenu du président l'autorisation de la poser;
- ✓ un parlementaire qui souhaite une réponse orale à une question doit marquer sa requête d'un astérisque et ne pas la poser moins de 14 jours pleins après avoir déposé sa demande;
- ✓ une question ne doit pas comporter de noms propres ou de citations de faits à moins que ce ne soit nécessaire pour rendre la question intelligible et que ces informations puissent être authentifiées;
- ✓ une question ne doit pas comporter d'arguments, d'opinions exprimées, d'inférences, d'imputations, d'expressions controversées, inamicales, voire agressives, ou fondées sur des cas hypothétiques;
- ✓ une question ne doit pas être posée si elle concerne les débats d'une commission de la chambre avant que cette commission n'ait présenté son rapport au parlement;
- ✓ une question ne peut être posée si elle a un rapport avec toute question pour laquelle une décision de justice est imminente ou qui se rapporte à une décision d'une cour de justice;
- ✓ une question ne peut être posée si elle met en cause directement ou indirectement la personnalité ou la conduite de personnes autrement qu'en ce qui concerne leur pouvoir officiel ou public;
- ✓ une question ne peut être posée si elle vise à recueillir des informations sur toute affaire de nature secrète;
- ✓ une question ne peut être posée si elle recherche une information par ailleurs disponible dans des documents accessibles et des ouvrages ordinaires de référence;
- ✓ après qu'une réponse ait été donnée à une question, d'autres questions peuvent, à la discrétion du président de séance, être posées afin d'éclairer la réponse orale, mais le président de séance peut refuser une question qui introduirait un sujet étranger à la question initiale;

- ✓ il relève du président de séance de permettre à un parlementaire de poser une question à la chambre en l'absence du parlementaire qui en a déposé le préavis;
- ✓ Si le président de séance en est d'accord, un ministre peut déclarer qu'il refuse de répondre à une question donnée s'il juge que la publication de sa réponse serait contraire à l'intérêt public.

Les questions parlementaires concernant le secteur de la sécurité sont, le plus souvent, très sensibles. Le ministre à qui il incombe de répondre aux questions parlementaires est la plupart du temps peu enclin à le faire. Une réticence souvent imputable au caractère confidentiel des activités concernant le secteur de la sécurité. Il arrive souvent aussi que les documents concernant la sécurité nationale soient secrets et donc inaccessibles aux parlementaires et au public.

Encadré 39

Suggestions pour des questions efficaces

- ▶ **Une préparation rigoureuse:** Il est impossible d'improviser lorsqu'on pose des questions touchant à la sécurité, surtout des questions techniques. Des rapports informels avec des militaires (ou avec des personnels ayant une formation militaire ou paramilitaire) peuvent être précieux.
- ▶ **Une formulation sans ambiguïté:** un manque de clarté dans la formulation de la question peut donner lieu à des ambiguïtés et entraîner une réponse inadéquate, insuffisante ou peu judicieuse de la part du ministre.
- ▶ **Le moment adéquat:** le moment auquel on pose la question est, bien entendu, de la plus grande importance pour son efficacité et son impact, y compris en terme de publicité.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Cependant, l'exécutif ne peut, de par la loi, abuser du secret. En outre, cette procédure du secret doit être transparente de sorte que l'on sache qui a pris la décision, quels documents peuvent être classés secrets, la durée de la confidentialité, ainsi que les conditions du secret et la levée de ces conditions.

S'agissant du contexte institutionnel, certains facteurs semblent contribuer à l'efficacité des questions parlementaires:

- ✓ La possibilité pour les parlementaires de présenter des questions complémentaires chaque fois qu'ils ne sont pas satisfaits de la réponse ou qu'ils ont besoin de clarifications supplémentaires.

- ✓ La possibilité pour les parlementaires de lancer un débat sur les questions posées lors de l'heure consacrée à cet effet.
- ✓ La volonté des parlementaires d'exercer les possibilités de procédures leur permettant de poser des questions.
- ✓ La possibilité, pour le public, d'assister à la séance des questions parlementaires ou de la suivre à la radio ou à la télévision.
- ✓ La publicité entourant les débats qui s'ensuivent et, dans tous les cas, la publication des questions-réponses dans des documents accessibles au public.

Enquêtes parlementaires spéciales sur la sécurité

Outre leur rôle dans le processus législatif, les commissions parlementaires peuvent aussi prendre part au contrôle des politiques du gouvernement. Les activités de ce dernier peuvent être supervisées au moyen de missions d'information provisoires effectuées par une commission ou plus et qui donnent généralement lieu à la publication d'un rapport. Quand le mandat de la commission est ad hoc, il se termine par la conclusion de l'enquête et la soumission du rapport de la commission au parlement. Au Bénin, au Niger et au Togo, toute proposition pour une commission d'enquête sur un sujet particulier est référée à celle des commissions existantes qui a autorité sur la question. La commission examine la proposition, rend compte à l'assemblée plénière. C'est au parlement qu'il revient, sur la base de ce rapport, de décider de la création d'une commission et de la définition de ses termes de référence. Les enquêtes parlementaires spéciales doivent disposer de pouvoirs d'assignation à comparaître, à l'instar de ceux qui sont attribués aux enquêtes judiciaires.

Dans les questions de sécurité et de défense, les commissions ad hoc d'enquête acquièrent une importance particulière et présentent de nombreux avantages, notamment:

- ✓ Leur mise en place même, peut apparaître, surtout aux yeux du public, comme un signal politique positif ;
- ✓ Elles peuvent être un excellent outil d'examen approfondi de questions politiquement sensibles touchant au secteur de la sécurité ; et
- ✓ Elles permettent généralement de procéder à une évaluation précise de la politique du gouvernement sur des questions spécifiques de sécurité et de proposer, lorsqu'il y a lieu, des moyens pour remédier à la situation ou de nouvelles orientations acceptables pour l'ensemble du parlement et pour le gouvernement.

Encadré 40

Principales caractéristiques des commissions d'enquête parlementaire

“Les commissions d'enquête sont très courantes lorsqu'il s'agit d'étudier des questions particulières. A cette fin, le parlement charge un certain nombre de ses membres de réunir les informations dont il a besoin pour exercer un contrôle efficace et de soumettre un rapport à la lumière duquel la chambre tiendra, si elle le juge utile, un débat et prendra une décision.

Le droit de lancer une enquête est le corollaire naturel du principe selon lequel le parlement doit être pleinement informé de toute question sur laquelle l'exécutif prend des mesures (...).

Dans certains pays, il est difficile pour les commissions d'enquête de travailler efficacement. Il arrive souvent qu'elles n'aient pas le pouvoir de contraindre des personnes à obtempérer, sauf en recourant aux tribunaux. Une procédure qui implique l'intervention des autorités, ralentit le travail des commissions et étouffe les résultats de leur enquête. (...) Cependant, le meilleur moyen de donner toute l'efficacité voulue à une enquête parlementaire est de recueillir les dépositions sous serment (...).

Les dépositions des fonctionnaires devant les commissions d'enquête soulèvent un problème particulier, car les fonctionnaires sont subordonnés à leur ministre de tutelle. Dans quelle mesure le gouvernement peut-il leur ordonner de ne pas répondre aux questions posées par les parlementaires? (...) Dans [certains pays] le consentement [à donner un témoignage] de l'administration concernée est toujours requis, sachant qu'il ne peut être refusé sauf dans les cas où l'information demandée peut 'porter atteinte à la sécurité publique ou lorsqu'elle est susceptible de compromettre le service public ou de le rendre difficile' (...).

N'oublions pas que, quel que soit le système, la commission créée en vue de mener une enquête n'est rien de plus qu'un organe d'investigation et d'établissement des faits dont la seule fonction est de soumettre un rapport à la chambre qui l'a mise en place. Il appartient toujours à la chambre elle-même de tirer les conclusions nécessaires de l'enquête et des données demandées (...).”

Source: Michel Ameller (1966), *Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries*. Genève: Union interparlementaire.

Autre caractéristique importante des commissions d'enquête: leur composition. La proportion de parlementaires de l'opposition par rapport à ceux de la majorité est, bien entendu, essentielle pour les résultats de l'enquête.

Sachant que le pouvoir d'enquêter est un des fondements du contrôle parlementaire, il est prescrit comme une action systématique dans les constitutions de la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest (section 146 de la Constitution du Cap Vert de 1999; Section 109[2]-[3] de la Constitution de la Gambie de 1997; article 103[3] et 103[6] de la Constitution du Ghana de 1992; sections 88-89 de la Constitution du Nigeria de 1999; articles 62 et 85 de la Constitution du Sénégal de 2001; section 93 [3]-[6] de la Constitution de la Sierra Leone de 1991). Selon la section 88[2] de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999, les pouvoirs d'investigation conférés à l'Assemblée nationale ne peuvent être exercés qu'avec les objectifs de lui permettre de légiférer sur tout sujet relevant de sa compétence législative; de corriger tout défaut pointé dans lois existantes. Elle peut mettre en lumière la corruption, l'inefficacité ou le gaspillage dans l'exécution ou l'administration des lois comme dans les dépenses et la gestion des crédits budgétaires alloués.

Les pouvoirs d'investigation varient considérablement d'un parlement à l'autre et d'une commission à l'autre, les principaux pouvoirs étant essentiellement les suivants:

- ✓ choisir le sujet et l'étendue de l'enquête parlementaire;
- ✓ faire des visites aux bases de l'armée et autres locaux des services de sécurité (voir chapitre 23);
- ✓ recueillir toutes les informations pertinentes y compris les documents classés secret et top-secret, auprès de la présidence, de l'administration ou de l'état-major;
- ✓ convoquer les témoins et lancer un mandat pour obliger à comparaître toute personne qui, après avoir été convoquée, manque, refuse ou néglige de le faire;
- ✓ émettre une requête ou une commission pour examiner les témoins à l'étranger;
- ✓ recueillir les dépositions sous serment de membres de la présidence, du gouvernement, de l'armée et de la société civile ; et
- ✓ organiser des auditions publiques ou à huis clos.

Encadré 41

Mécanismes de contrôle parlementaire dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest

Côte d'Ivoire, Assemblée nationale

► **Responsabilité du gouvernement devant le parlement**

Le président est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif et le chef de l'administration. Il nomme le premier ministre, qui est responsable devant lui (article 41 de la constitution).

► **Questions orales et écrites des parlementaires**

Les parlementaires peuvent poser des questions orales et écrites au gouvernement. Le président a un mois pour répondre à la question posée. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles ou pour rassembler des éléments pour sa réponse, il peut demander à étendre le délai qui ne peut dépasser un mois supplémentaire. Quant aux questions orales, le député (parlementaire) peut demander, au moment où il dépose sa question, que la réponse présidentielle soit suivie d'un débat parlementaire. A la requête d'un quart des députés, dont la présence doit être attestée par un appel, une question orale à laquelle une réponse vient d'être donnée peut, sur décision de l'assemblée, devenir une question orale avec débat. L'inscription des questions orales à l'ordre du jour est décidée à la conférence des présidents. Les questions ne peuvent être inscrites que si elles ont été soumises huit jours avant la séance.

► **Commissions d'enquête et missions dans les départements ministériels**

Le parlement exerce son contrôle sur l'administration gouvernementale via des commissions d'enquête et des missions auprès du gouvernement pour faire l'audit des finances des services publics.

Mali, Assemblée nationale

► **Responsabilité du gouvernement devant le parlement**

Le cabinet est collectivement responsable devant l'Assemblée nationale (article 54 de la constitution).

► **Questions orales et écrites des parlementaires**

Les parlementaires peuvent poser des questions orales auxquelles il est répondu au cours des sessions plénières. La réponse aux questions écrites intervient dans le mois qui suit leur dépôt. Le temps réservé aux questions orales se situe au début de la session plénière qui suit le dépôt des questions orales. Les questions ne donnent toutefois pas lieu à un débat.

► **Commissions d'enquête et missions dans les départements ministériels**

Le parlement exerce son droit de regard sur les activités de l'administration à travers des commissions d'enquête et la commission permanente pour l'évaluation et le contrôle des projets de loi.

Niger, Assemblée nationale

► **Responsabilité du gouvernement devant le parlement**

Le gouvernement décide de la politique nationale et la dirige (article 61 de la constitution). Il est collectivement responsable devant l'Assemblée nationale. Les décisions présidentielles sont contresignées par le premier ministre et par les ministres compétents s'il y a lieu.

► **Questions orales et écrites des parlementaires**

Les parlementaires peuvent, soit individuellement, soit collectivement, interpellier le premier ministre ou tout membre du gouvernement au moyen d'une requête (article 80 de la Constitution). Ils peuvent aussi obtenir toute information sur les activités du gouvernement par le biais des questions orales ou écrites.

► **Commissions d'enquête et missions auprès des départements ministériels**

L'Assemblée nationale peut mettre sur pieds des commissions spéciales d'enquête ou de contrôle sur n'importe quel sujet.

Togo, Assemblée nationale

► **Responsabilité du gouvernement devant le parlement**

Sous l'autorité du président, le gouvernement décide de la politique nationale, la conduit et dirige l'administration civile et militaire (article 77 de la Constitution). Le gouvernement est collectivement responsable devant l'Assemblée nationale.

► **Questions orales et écrites des parlementaires**

Les membres du gouvernement peuvent être entendus par l'Assemblée nationale ou ses commissions au moyen d'interpellations ou de questions écrites ou orales qui peuvent donner lieu à débat. En ce qui concerne les questions ouvrant sur un débat, la conférence des présidents (les chefs des commissions) fixe le temps imparti aux groupes parlementaires, en le partageant entre les groupes à proportion de leurs effectifs. Quand les questions au gouvernement n'appellent pas de débat, le président peut répondre au gouvernement. Aucun vote ne peut avoir lieu quand les communications gouvernementales sont en cours.

► **Commissions d'enquête et missions auprès des départements ministériels**

L'Assemblée nationale peut autoriser les commissions à nommer des missions d'information ou d'enquête sur des sujets de leur compétence. L'objectif, la composition et la durée de telles missions doivent être déclarées et donner lieu à un rapport à l'Assemblée à une échéance fixée. Une commission d'enquête et d'information peut être créée suite au vote d'une motion de résolution par l'Assemblée. Cette motion doit préciser soit les facteurs qui justifient une enquête, soit les services publics ou les entreprises d'Etat dont la gestion doit être examinée par la commission. La commission compétente doit soumettre son rapport dans le mois de la session ordinaire qui suit la mise en application de cette motion.

Source: Données provenant de la base de données IPU PARLINE (septembre 2009).

Application des mécanismes parlementaires aux questions de sécurité dans les pays d'Afrique de l'Ouest

Généralement, les parlements des Etats d'Afrique de l'Ouest sont investis d'énormes pouvoirs de contrôle grâce aux mécanismes d'investigation (commissions d'enquête), aux questions et interpellations, et au débat général. Toutefois les parlements ont agi avec une trop grande prudence, pour appliquer ces mécanismes au secteur de la sécurité, une sphère de compétence réputée exclusive des militaires et, dans quelques cas, du président, en tant que commandant en chef des forces armées.

Les parlements ont souvent fait preuve de retenue en enquêtant sur des irrégularités et des allégations de corruption dans les marchés d'armement, sur des pertes de vies civiles et autres violations massives des droits humains commis par les forces armées et de sécurité, ainsi que sur des malversations financières au sein de l'établissement de défense et de sécurité. Ainsi les opérations menées très autoritairement par une force d'intervention interarmées dans le delta du Niger contre des groupes militants en mai 2009 ont été justifiées par l'Assemblée nationale sur la base de la sécurité nationale même en ayant pour conséquence des victimes civiles. Ironiquement, dans les quelques cas où des enquêtes parlementaires eurent lieu, leurs rapports n'était souvent pas disponibles pour le public en raison de l'application de lois sur le secret ou de la crainte qu'ils ne soient contraires aux intérêts de la sécurité nationale.

Encadré 42

Réaction de la minorité du parlement ghanéen concernant l'acquisition de quatre hélicoptères MH7

Le parlement approuva les 55 millions de dollars US pour l'achat d'équipement destiné à la participation du Ghana aux opérations de l'Organisation des Nations Unies au Congo. Cet équipement comprenait quatre hélicoptères, dont deux devaient être utilisés par l'opération de l'ONU et les deux autres devaient être réservés à l'usage de l'armée de l'air ghanéenne. Le coût initialement envisagé pour ces quatre machines se montait à 14,5 millions de dollars. Toutefois, pour des raisons inexplicables, la somme s'éleva à 19,5 millions de dollars.

Le 20 août, le ministre de la défense signa un accord avec Wellfind, une société britannique, pour la fourniture de ces quatre hélicoptères, de pièces détachées et d'une formation en vol. Wellfind signa de son côté un accord avec Kazan, une entreprise industrielle russe, pour la livraison de cet ensemble le 24 septembre 2002. Toutefois, avant qu'elle n'intervienne, le ministre de la défense ouvrit des négociations avec une autre société russe, Rosoboron Export. L'offre de Rosoboron était considérablement plus élevée (5 millions de dollars) que celle de Wellfind/Kazan. La minorité au parlement critiqua le ministre pour la suspension du contrat précédent sans consultation législative et dressa le spectre de la corruption au sein de ce processus. Il en résulta que des parlementaires et plusieurs rédacteurs en chef de journaux exprimèrent leur inquiétude au sujet de l'accroissement inexplicable des coûts, jusqu'à remettre en cause le besoin de telles acquisitions.

La parti minoritaire au parlement, le New Democratic Congress (NDC), et son président de groupe, E.K. Doe Ajaho, estimèrent qu'une certaine forme de corruption était intervenue au cours du processus d'acquisition. Kwame Addo-Kufuor, le ministre de la défense (MD), en réponse aux critiques formulées par le parti d'opposition NDC sur la très fâcheuse annulation du contrat Wellfind/Kazan, fit savoir que la suspension s'était imposée « suite à des circonstances financières imprévues qui avaient échappé à son [MD] contrôle ». Il promit « de revisiter le contrat dans le futur, quand nos finances se seront améliorées ».

En dépit des critiques médiatiques et politiciennes, le MD maintint que le processus d'acquisition, avant son abrogation soudaine, avait été « dans toutes ses transactions, guidé par le souci de la transparence et du suivi des procédures en vigueur pour l'acquisition de matériels militaires » et que le MD « avait cherché à protéger les ressources de l'Etat de façon qu'il ne souffre d'aucune de perte financière ». Le grand public a été informé de la suspension de ce marché d'hélicoptères grâce à la rigoureuse diligence apportée par le parlement et la presse.

Source: Kwesi Aning (2005), "Military Imports and Sustainable Development: Case Study Analysis—Ghana." Contribution préparée pour *Project Ploughshares*.

Privilèges et immunités parlementaires

Afin de rendre leur contrôle efficace, les parlementaires jouissent habituellement d'un ensemble de protections dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, certains privilèges et immunités s'attachent aux mécanismes parlementaires. Généralement, l'immunité s'applique aux procédures -débats, enquêtes, motions, votes- tant en session plénière qu'au niveau des commissions, et peut intéresser d'autres personnes et d'autres activités couvertes par le parlement. L'utilité d'une telle protection est d'autant plus évidente que la réception et la divulgation des informations sensibles peuvent avoir d'importantes implications de sécurité. L'objectif premier de la protection est de permettre aux parlementaires de mener à bien leurs responsabilités, de façon indépendante, avec impartialité, hors de toute influence indésirable et sans craindre les harcèlements officiels. Les privilèges et immunités du parlement peuvent apparaître dans la constitution (cas de la Gambie, du Ghana et de la Sierra Leone), dans d'autres textes législatifs (pour le Nigeria, dans la loi sur les pouvoirs et les privilèges législatifs) ou dans les règles de procédure du parlement.

Les privilèges généraux se réfèrent à la liberté d'expression et de débat au parlement. La constitution ou d'autres textes législatifs prévoit habituellement qu'une telle liberté ne doit être ni restreinte ni contestée dans quelque cour ou lieu que ce soit hors du parlement. De plus, l'institution de procédures civiles ou militaires à l'encontre d'un membre du parlement peut être interdite si elle concerne ce qui a été dit au parlement ou tout sujet porté devant le parlement par pétition, proposition, motion ou rapport. Cette disposition, qui figure dans les constitutions de la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest, améliore les dispositions (l'attitude) des parlementaires à l'égard du contrôle.

Une protection du même ordre peut être étendue à toute personne apparaissant devant le parlement ou l'une de ses commissions comme témoin dans une enquête ou pour répondre à une question. Afin d'encourager les membres de l'exécutif qui paraissent devant le parlement à déposer sans réserve, l'article 121(4) de la Constitution de la République du Ghana (1992) prescrit que la réponse que donne une personne à une question posée par le parlement ne peut en aucun cas être retenue comme preuve contre elle dans des procédures civiles ou pénales extérieures au parlement. Cette protection, toutefois, ne s'étend pas aux procédures engagées, au titre de la loi pénale, contre les faux témoignages.

Chapitre 20

Commissions parlementaires de défense ou de sécurité¹

Au cours des débats en session plénière, les parlements approuvent la politique et l'action gouvernementale. Toutefois, le plus gros du travail du parlement se fait au niveau des commissions car ces dernières sont structurées pour examiner en profondeur et de façon multipartite des questions sectorielles et techniques. Les commissions préparent les rapports dont l'assemblée doit débattre et exercent un contrôle sur les ministères, les départements et les organismes du gouvernement. Elles surveillent la mise en œuvre de la politique gouvernementale et conseillent l'assemblée plénière sur toute législation et décision parlementaire à prendre.

Etant donnée la nature complexe du secteur de la sécurité, une structure bien développée est nécessaire pour permettre au parlement d'avoir une réelle influence sur l'exécutif. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité implique non pas seulement une commission mais plusieurs, dont les noms varient d'ailleurs d'un parlement à l'autre (et dont les mandats sont parfois combinés). Parmi ces commissions, certaines traitent seulement ou principalement des organismes ou des institutions centraux de défense et de sécurité et d'autres ont une compétence périphérique (secondaire par rapport à leurs fonctions principales) sur le secteur de la sécurité. Ces commissions peuvent à l'occasion être appelées à tenir des sessions communes.

D'une façon générale, ces commissions sont les suivantes:

- ✓ **Commission de la défense** (aussi appelée commission des forces armées, commission de la défense et de la sécurité nationale ou encore commission de la sécurité et des affaires extérieures) : généralement chargée de toutes

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzoehina.

les questions touchant au secteur de la sécurité, par exemple missions, organisation, effectifs, opérations et financement de l'armée, ainsi que conscription et passation des marchés.

- ✓ **Commission des affaires étrangères** : chargée par exemple de décider de la participation aux missions de paix, de l'acceptation de leur présence sur le territoire national, des déclarations de guerre, de la sécurité internationale, des organisations internationales et régionales, des traités et accords.
- ✓ **Commission du budget ou des finances** : décide en dernier ressort des budgets de toutes les structures de sécurité ; éventuellement la **commission des comptes publics**, qui examine les rapports d'audit pour l'ensemble du budget national, y compris celui de la défense.
- ✓ **Commission (ou sous-commission) sur les services de renseignements** et questions y afférentes : ses réunions se tiennent le plus souvent à huis clos.
- ✓ **Commission de l'industrie et du commerce** : particulièrement compétente sur les questions d'achats et de commerce d'armes (compensation).
- ✓ **Commission des sciences et de la technologie** (pour la recherche et le développement militaires).
- ✓ **Commission de l'intérieur** (ou parfois dénommée « des affaires intérieures ») : chargée de la police, des gardes-frontières et souvent des autres corps paramilitaires.

Au Nigeria –dont les forces armées sont les plus importantes de toute l'Afrique de l'Ouest– les fonctions de contrôle de la sécurité tant au sénat qu'à la chambre des représentants sont réparties entre des commissions distinctes sur l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. De plus, à la chambre des représentants, une vaste commission de la défense dispose de pouvoirs étendus sur les questions communes aux forces armées. Au sénat, la commission des forces armées est attachée à celle de la défense, étant donnée la place centrale occupée de facto par l'armée de terre. La préférence pour des commissions séparées plutôt que pour une seule commission des forces armées ou de la défense peut être due au besoin d'assurer un contrôle efficace du secteur face à des forces armées puissantes et politisées en toile de fond.

Encadré 43

Compétences et nombre de membres des commissions centrales de défense et de sécurité de la Chambre des représentants du Nigeria

Commission de la défense

Effectif prescrit: pas plus de 40; participation effective: 28

Compétence

- ▶ Contrôle du ministère de la défense et du bureau du chef d'état-major des armées
- ▶ Départements de l'armée de terre, de mer et de l'air au ministère de la défense
- ▶ Dépôts de munitions, forts et arsenaux
- ▶ Recherche scientifique et développement en soutien des services armés
- ▶ Service sélectif
- ▶ Volume et composition des armées de terre, de l'air et de mer
- ▶ Casernes
- ▶ Matériaux stratégiques et critiques nécessaires à une défense commune
- ▶ Applications militaires de la technologie nucléaire
- ▶ Contrôle spécial du désarmement et de l'éducation des familles de militaires
- ▶ Elèves officiers
- ▶ Cimetières militaires, monuments et souvenirs
- ▶ Académie de défense du Nigeria et autres institutions d'éducation militaire
- ▶ Corporation d'industrie de défense
- ▶ Opérations de maintien de la paix
- ▶ Mesures en faveur des anciens combattants
- ▶ Pensions, réadaptation professionnelle et formation des anciens combattants
- ▶ Réacclimatation des soldats à la vie civile
- ▶ Prévisions budgétaires annuelles

Commission de l'armée de terre

Effectif prescrit: pas plus de 40; participation effective: 25

Compétence

- ▶ Contrôle de l'armée de terre nigériane
- ▶ Dépôts de munitions, forts, établissement et réserves d'arsenaux

- ▶ Projets de développement de l'armée de terre nigériane
- ▶ Casernements, propriétés et dépendances de l'armée de terre
- ▶ Prévisions budgétaires annuelles de l'armée de terre

Commission de l'armée de l'air

Effectif prescrit: pas plus de 40; participation effective: 22

Compétence

- ▶ Autorisation de vol pour les aéronefs étrangers
- ▶ Projets de développement de l'armée de l'air nigériane
- ▶ Contrôle de l'armée de l'air nigériane, de ses unités et de ses installations
- ▶ Prévisions budgétaires annuelles

Commission de la marine

Effectif prescrit: pas plus de 40; participation effective: 21

Compétence

- ▶ Projets de développement de la marine
- ▶ Fonctions de contrôle sur la marine nigériane, sur ses unités et sur ses installations
- ▶ Casernements de la marine, propriétés foncières et dépendances
- ▶ Prévisions budgétaires annuelles

Source: Instructions de service de la Chambre des représentants, République fédérale du Nigeria (2009). Données valables en septembre 2009.

Pouvoirs et moyens

Le système des commissions parlementaires est essentiellement fondé sur la délégation des responsabilités parlementaires essentielles (en matière de délibération budgétaire, de contrôle et parfois de législation) à des membres qui constituent une unité spécialisée, efficace au niveau fonctionnel et pratique au niveau administratif. Toutefois, l'importance des pouvoirs ainsi délégués varie considérablement entre Etats et entre commissions. Dans la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest, la constitution attribue une autorité juridique adéquate au parlement pour mener à bien ses responsabilités de contrôle en matière de sécurité. Le mandat de la commission de défense et de sécurité est alors élaboré dans les ordres permanents et autres règlements qui gouvernent la conduite des affaires du parlement.

Par exemple, l'article 34(c) de la Constitution du Libéria investit le Parlement des pouvoirs de défense commune, de déclarer la guerre et d'autoriser l'exécutif à conclure la paix, à lever et à soutenir les forces armées de la république, à voter

les crédits budgétaires afférents, ainsi que le pouvoir d'édicter les règlements de gouvernance des forces armées de la république. De plus, l'article 38 donne à chaque chambre du parlement le pouvoir d'adopter son règlement intérieur et de créer ses propres commissions et sous-commissions. En vertu de ces pouvoirs, le sénat et la chambre des représentants du Libéria ont créé des commissions permanentes de sécurité et de défense nationale. La juridiction de ces commissions s'étend, entre autres choses, à toutes les lois proposées, aux messages, aux pétitions, aux commémorations et à tout autre sujet en relation avec la sécurité nationale et le renseignement.

Les titres V et VI de la Constitution du Mali de 1992, énumèrent les pouvoirs de l'Assemblée nationale. En matière de contrôle du secteur de la sécurité, la constitution accorde à l'Assemblée nationale le pouvoir de fixer par la loi l'organisation générale de la défense et de la sécurité nationales, d'autoriser la déclaration de guerre, et de convoquer les membres du gouvernement, y compris le ministre de la défense et son état-major pour les interroger sur les questions relatives au secteur de la sécurité. De plus, les statuts qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée nationale du Mali (adoptés en septembre 2002) donnent plus de détails sur les pouvoirs complémentaires de contrôle des parlementaires sur le secteur de la sécurité. La commission de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile examine le budget des forces armées et est chargée de contrôler l'exécution du budget. La commission a également un droit de regard sur la gestion générale du secteur de la sécurité.

Le pouvoir des commissions parlementaires en matière de collecte et de réception de preuves de la part de sources extérieures varie considérablement. Certaines commissions parlementaires, telles que la commission ad hoc permanente de la Chambre des communes britanniques, ne sont pas habilitées à recueillir des preuves par leurs propres moyens. D'autres commissions, notamment celles du Congrès américain sont investies de pouvoirs quasiment illimités leur permettant de recueillir des preuves auprès de sources externes (sous serment). Les ordres permanents du Sénat comme de la Chambre des représentants du Nigeria autorisent chaque commission à envisager toute enquête et étude (y compris le recueil et l'examen de documents ainsi que l'appel à témoins et leurs interrogatoires) qu'elle jugera nécessaire ou appropriée dans l'exercice de ses responsabilités.

Certaines commissions parlementaires sont habilitées à légiférer (à adopter, voire à rédiger de nouveaux textes de lois, ou à proposer des modifications aux lois existantes) alors que d'autres commissions ne peuvent qu'examiner les actions entreprises par l'exécutif et les affectations budgétaires, sans pouvoir légiférer. Si les commissions se trouvent limitées dans leur capacité de légiférer, elles disposent généralement du pouvoir de faire des recommandations au parlement sur les questions considérées.

Le niveau des moyens et des savoir-faire mis à la disposition d'une commission détermine considérablement son aptitude à s'acquitter de sa tâche: nombre, compétences et stabilité du personnel mis à son service; capacité et nature de

son service d'analyse (spécialisé ou général, séparé ou faisant partie des services plus larges d'analyse parlementaire); accès aux données et documents pertinents (capacité de les obtenir et de les reproduire); capacité de solliciter des experts; capacité d'organiser des audiences et d'effectuer des enquêtes (voir chapitre 19).

Emergeant d'une longue période d'inactivité législative attribuable aux années de régime militaire, l'Assemblée nationale du Nigeria s'est trouvée confrontée dès 1999 à d'importantes lacunes capacitaires et au manque d'expérience de la plupart de ses membres. Pour combler ce déficit, le règlement des deux chambres autorise les commissions à recourir aux services d'experts, de professionnels et de consultants si les commissions le jugent nécessaire. Cette disposition est spécialement adaptée aux commissions de la défense et de la sécurité étant donnée la pénurie d'expérience et d'expertise des parlementaires dans ce secteur. De plus, chaque commission permanente dispose d'un budget de fonctionnement qui se retrouve dans le budget annuel de l'Assemblée nationale.

Difficultés rencontrées par certaines commissions de la défense et de la sécurité en Afrique de l'Ouest

Intrinsèquement, la capacité des commissions de la défense et de la sécurité peut être vue sous l'angle des 'trois A' du contrôle parlementaire : autorité, aptitude et attitude. Cette approche autocritique tripartite fournit une base contextuelle pour une analyse plus large (sectorielle) des difficultés auxquelles les commissions sont confrontées dans le contrôle du secteur de la sécurité.

Les constitutions de tous les Etats d'Afrique de l'Ouest endossent le principe de contrôle civil sur les forces armées et sur les services de sécurité, dont le contrôle parlementaire est une composante essentielle. Bien que l'étendue des pouvoirs attribués aux commissions de défense et de sécurité varie d'un Etat à l'autre, la principale difficulté dans l'exercice de ce contrôle peut difficilement être attribuée à une autorité juridique de contrôle inadéquate.

Par ailleurs, l'aptitude de ces commissions dans les parlements de certains Etats d'Afrique de l'Ouest est handicapée par la pénurie d'experts en sécurité au sein des commissions de défense de ces démocraties naissantes et en transition; par un renouvellement limité de parlementaires expérimentés après les élections; et par des ressources financières, humaines et techniques insuffisantes pour exercer leurs responsabilités de contrôle. De ces trois facteurs, celui des ressources est le seul qui soit contrôlable et qui puisse contribuer à combler les lacunes capacitaires créés par les deux autres. Plus nombreuses seront les ressources financières à la disposition d'une commission, plus cette dernière sera capable de recruter des personnels d'appoint, de former ses membres et son encadrement, d'engager, en fonction du besoin, des experts extérieurs, d'appliquer les technologies d'information et de communication pour améliorer son efficacité, et de conduire des visites de sites et d'autres activités de contrôle qui nécessitent de la mobilité.

L'Assemblée nationale du Cap Vert possède deux commissions responsables pour les affaires de défense et de sécurité: la commission pour la réforme de l'Etat, de l'administration publique, du pouvoir local et de la défense et la commission pour les affaires juridiques, les communications sociales et la sécurité. Ces commissions ne sont pas spécialisées car elles combinent le portefeuille de la défense et de la sécurité avec d'autres portefeuilles du secteur social et public. Elles comportent sept membres chacune, conformément à la représentation partisane au sein du parlement. La plupart de leurs membres sont des diplômés de l'université mais n'ont pas eu de formation spécialisée ni d'expérience en matière de sécurité et de défense. Des 14 membres, seuls trois ont vu leur mandat renouvelé en 2006 pour une seconde législature. Les commissions se rassemblent une ou deux fois par mois et leurs réunions ne sont pas ouvertes au public.

Au Liberia, en raison d'une longue guerre civile, la plupart des membres du parlement bicaméral effectuent leur premier mandat. Beaucoup manquent non seulement d'expérience mais aussi du bagage académique pour mener à bien leur travail de parlementaire. Le manque de moyens dont ils souffrent pour soutenir le travail des commissions réduit plus encore leur capacité de contrôle. Toutefois, depuis que le parlement a le pouvoir de fixer sa propre enveloppe budgétaire, il peut s'attribuer les ressources nécessaires pour combler cette lacune. La multiplication des ateliers de formation pour les parlementaires, organisés dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, constitue un développement positif dans la réduction du déficit de connaissances et d'expérience. Le résultat a été que les parlementaires ont mieux pris conscience de leurs pouvoirs et sont donc plus capables de demander des comptes au gouvernement sur les questions liées à la défense et à la sécurité.

Le contrôle du secteur de la sécurité au sein de l'assemblée nationale du Sénégal incombe à la Commission de défense et de sécurité, forte de 30 membres. Elle ne se réunit pas régulièrement et ses réunions ne sont pas ouvertes au public. Les membres de cette commission ont reçu des briefings détaillés sur les opérations de maintien de la paix et visitent fréquemment les casernements pour se mélanger à la troupe. Toutefois, en raison d'un manque important de connaissances sur les questions de sécurité parmi les membres de la commission, ces derniers sont souvent réticents à aborder des questions relatives au budget de la défense et à la stratégie de sécurité, pour lesquelles ils s'en remettent à l'exécutif. Dans la plupart des cas, le parlement finit par approuver sans discussion les initiatives que lui envoie l'exécutif.

Il est bien regrettable de constater que même dans les cas où l'autorité et l'aptitude à exercer le contrôle sont adéquates et suffisantes, plusieurs commissions de défense et de sécurité d'Afrique de l'Ouest continuent à se comporter avec tiédeur dans l'exercice de leurs pouvoirs. Les facteurs qui engendrent leur comportement timoré en matière de contrôle comprennent : la discipline de parti et la faiblesse de l'opposition, spécialement dans les parlements dont la majorité appartient à un parti unique, la déférence à l'égard d'un exécutif puissant sur les questions de sécurité en raison d'une connaissance insuffisante de ces sujets complexes, le secret et le manque de communication avec leurs homologues militaires.

Encadré 44

Principales fonctions possibles pour les commissions parlementaires chargées des questions de défense ou de sécurité

Politique de sécurité

- ▶ Examiner toutes les initiatives majeures de politique annoncées par le ministère de la défense et faire un rapport.
- ▶ Examiner périodiquement la manière dont le ministre de la défense s'acquitte de ses responsabilités au regard de la politique décidée.
- ▶ Examiner en permanence la manière dont le ministre de la défense se conforme aux lois sur la liberté de l'information et la qualité des informations qu'il fournit au parlement par divers moyens.
- ▶ Examiner les pétitions et plaintes émanant du personnel militaire et des civils travaillant dans le secteur de la sécurité.

Législation

- ▶ Examiner tous les projets de lois proposés et soumis par le gouvernement au parlement et faire un rapport.
- ▶ Examiner les traités et accords internationaux et régionaux relevant des compétences du ministre de la défense.
- ▶ S'il y a lieu, prendre l'initiative d'une nouvelle loi en demandant au ministre de proposer un nouveau texte ou de rédiger la loi elle-même.

Dépenses

- ▶ Examiner les principales estimations et dépenses annuelles du ministère de la défense et faire un rapport.
- ▶ Examiner chaque estimation supplémentaire présentée par le ministre de la défense et adresser un rapport au parlement chaque fois que ladite estimation nécessite un examen complémentaire.
- ▶ Si nécessaire, ordonner aux autorités compétentes d'effectuer un nouvel audit.

Gestion et administration

- ▶ Examiner et, s'il y a lieu, faire rapport sur chaque nomination à un poste important décidée par l'autorité exécutive compétente (hauts commandants militaires, hauts fonctionnaires).
- ▶ Examiner l'organisation interne du secteur de la défense, éventuellement par le biais d'organes extérieurs liés au parlement (médiateur) et signaler au parlement les éventuels dysfonctionnements.

Source: Basé sur le rapport de la Commission de la Hansard Society sur le contrôle parlementaire (2001), Royaume-Uni.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Domaines couverts par une commission chargée des questions de défense dans votre parlement ou votre chambre

- ▶ Examinez le mandat de la commission et des sous-commissions pour vous assurer:
 - ✓ qu'il est clairement défini.
 - ✓ qu'il permet à la commission de couvrir tous les domaines de façon approfondie.
 - ✓ qu'il prévoit un accès raisonnable à l'information nécessaire pour assurer la transparence et la responsabilisation du secteur de la sécurité.
 - ✓ qu'il est conforme à la politique de sécurité et aux politiques des autres services ministériels touchant à la sécurité tels que les affaires étrangères, la sécurité aérienne et maritime, l'industrie, l'approvisionnement en électricité, etc.

Comment créer une commission de la défense efficace

- ▶ Veillez à ce que la commission et la sous-commission compétentes de votre parlement ou de votre chambre disposent, en droit et en fait, des mécanismes décrits dans l'encadré 38.
- ▶ Recommandez que l'appartenance à une commission dure toute une session parlementaire de façon à permettre à ses membres d'accroître leur expertise et de développer une attitude ferme face aux complexités du secteur de la sécurité.
- ▶ Réfléchissez à la création de sous-commissions chargées des domaines spécifiques de la défense (budget, marchés publics, personnel et missions de paix) afin d'accroître le champ et la portée du contrôle.
- ▶ Sensibilisez les membres de la commission sur les travaux du secteur de la sécurité, en insistant notamment sur l'appréciation des liens existant entre les objectifs sécuritaires et les demandes budgétaires.
- ▶ Facilitez le renforcement conjoint des capacités et encouragez le partage de l'information entre la commission et les acteurs de la sécurité dans la branche exécutive du gouvernement afin de promouvoir une compréhension commune et de solides relations entre civils et militaires.
- ▶ Prenez l'initiative de lois sur la politique d'information du secteur de la sécurité et mettez en place un processus d'évaluation portant directement sur les dépenses en matière de défense.
- ▶ Soutenez l'abrogation de la législation sur le secret et l'adoption d'une législation pour garantir la liberté d'information. Il est nécessaire d'avoir des lois pour réglementer l'accès à l'information. Cependant, les membres

de la commission sur le renseignement, en particulier, doivent bénéficier d'un accès aux informations sensibles et classifiées. Dans tous les cas, la confidentialité ne doit pas prévaloir sur l'obligation de rendre des comptes.

- ▶ Veillez à ce que la commission soit dotée d'un niveau adéquat de ressources, y compris l'accès au conseil d'experts pour effectuer son travail et mener des enquêtes et visites de sites si nécessaire.
- ▶ Particulièrement quand une commission n'a pas d'unité de recherche spécialisée, encouragez-la à puiser dans les ressources disponibles au sein des institutions de recherche sur la politique de sécurité et des organismes spécialisés tels que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) et l'Union interparlementaire (UIP). Cela facilitera le renforcement des capacités et l'échange des meilleures pratiques sur les questions de politique de sécurité.
- ▶ Examiner et évaluer les meilleures pratiques recensées au plan international en matière de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.
- ▶ Créez, au niveau du Parlement de la CEDEAO, un réseau régional de commissions parlementaires de la défense et de la sécurité. Lié au pilier gouvernance du document 'Vision 2020' de la CEDEAO, un tel réseau facilitera les échanges d'idées et d'expériences et sera un vecteur adapté pour diffuser une politique régionale intégrée de la sécurité jusqu'à l'échelon national.

Chapitre 21

Sécurité et pouvoir de décision budgétaire¹

Le parlement et le processus budgétaire en matière de sécurité

Partout dans le monde, les parlements ont un rôle éminent à jouer, de par la loi, puisqu'ils adoptent et contrôlent les crédits budgétaires en matière de sécurité, même si le degré de motivation politique et les possibilités de s'acquitter de cette tâche varient d'un pays à l'autre. Dans la pratique, les parlements, trop souvent démunis, ne peuvent exercer une influence véritable, d'autant que leur action peut être entravée par le secret et l'opacité qui entourent certaines affectations et dépenses relatives à la sécurité. Une tradition bien établie de suprématie de l'exécutif sur le secteur de la sécurité inhibe souvent les parlements qui ont tendance à laisser toute initiative concernant le cycle budgétaire de la défense et la sécurité à l'exécutif et aux forces armées.

Cependant, les parlementaires ne doivent pas sous-estimer le pouvoir du budget national en tant qu'instrument de contrôle et de réforme du secteur de la sécurité en fonction des besoins de la société. Le pouvoir de décision budgétaire peut et doit être utilisé pour que les affectations soient employées au mieux et que des comptes soient rendus aux citoyens.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzoehina.

Encadré 45

Le budget, un instrument majeur de gouvernance démocratique

«Il ne fait pas de doute que le budget national est bien plus qu'un simple instrument de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat: c'est le texte le plus important d'orientation annuel du gouvernement, une véritable déclaration de ses objectifs en matière budgétaire, financière et économique. En traduisant les priorités sociales et économiques du gouvernement (...) Le budget est, en outre, une source de références pour évaluer les projets et réalisations du gouvernement.

«Le budget est d'une importance cruciale pour assurer la transparence, la responsabilité, l'exhaustivité et la bonne gouvernance. Exposant en détail les prévisions de dépenses, il permet au parlement et au public de 'savoir où va l'argent' et favorise ainsi la transparence. En outre, le gouvernement a besoin de l'aval du parlement pour engager des dépenses ou accroître les recettes fiscales, d'où la responsabilité des ministres devant le parlement et ses commissions.

«Transparence et responsabilité devraient être des impératifs constitutionnels, notamment en ce qui concerne le processus budgétaire. Tout comme la transparence, qui est indispensable tout au long de ce processus, la responsabilité est au cœur même de la démocratie».

Source: Union interparlementaire (2002), Rapport général du séminaire de l'UIP sur le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Bamako, Mali, Novembre 2001. Genève: UIP.

En fait, le parlement peut se préoccuper des questions de sécurité et de l'ensemble de ce secteur lors des quatre phases principales du cycle budgétaire type:

Préparation du budget: lors de cette phase, le gouvernement propose l'affectation de fonds à des fins diverses, mais le parlement et ses membres peuvent contribuer au processus grâce à divers mécanismes formels et informels.

Approbation du budget: lors de cette phase, le parlement doit en principe étudier et déterminer l'intérêt des citoyens et le bien-fondé des affectations. Il peut, dans certains cas, assortir les affectations touchant à la sécurité d'orientations spécifiques.

Exécution ou dépense: lors de cette phase, le parlement examine et suit les dépenses du gouvernement en s'attachant à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. En cas de demandes extrabudgétaires, le parlement examine et suit ces demandes pour prévenir les dépassements.

Audit ou vérification: Lors de cette phase, le parlement procède à un examen pour déterminer s'il y a eu mauvaise utilisation des affectations faites par le gouvernement. En outre, le parlement évalue périodiquement l'ensemble du budget et du processus de vérification afin de garantir la transparence, l'efficacité et l'exactitude.

Encadré 46

Pourquoi le parlement doit-il prendre une part active au budget?

- ▶ L'opposition utilise le débat budgétaire pour développer des propositions alternatives.
- ▶ La majorité, par le vote du budget, manifeste sa confiance dans l'action du gouvernement tout en soulignant les points qui justifient cette confiance, et la convergence entre la politique menée et le programme sur lequel la majorité a été élue.
- ▶ Le contrôle budgétaire est l'un des plus importants leviers permettant de peser sur la politique du gouvernement. L'examen du budget donne 'quitus' au gouvernement, achevant ainsi le cycle budgétaire.

Source: Union interparlementaire (2002), Rapport général du séminaire de l'UIP sur le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Bamako, Mali, Novembre 2001. Genève: UIP.

Pour un processus budgétaire efficace en matière de sécurité

Il ne peut y avoir de processus budgétaire efficace sans transparence et sans l'obligation de rendre des comptes. Cette obligation, elle-même, suppose un processus budgétaire transparent. A cet égard, il convient de respecter quelques principes:

Autorisation préalable – Le parlement doit autoriser le gouvernement à effectuer la dépense.

Unité – Toutes les dépenses et recettes doivent être présentées au parlement en un seul document budgétaire consolidé.

Périodicité – Le gouvernement est tenu de respecter un calendrier régulier pour présenter le budget, chaque année, au parlement. La périodicité implique aussi un calendrier pour la dépense des fonds alloués.

Spécificité – Le nombre et la description de chaque poste budgétaire doivent donner un aperçu clair des dépenses du gouvernement. Par conséquent, la description

des postes budgétaires ne doit pas être trop vague et les fonds consacrés à un poste budgétaire ne doivent pas être trop larges.

Légalité – Toute les dépenses et les activités doivent respecter la loi.

Structure lisible – Le gouvernement est tenu de soumettre au parlement un plan des dépenses estimées qui soit gérable et compréhensible pour un public aussi divers que celui qu'on peut trouver dans un parlement.

Exhaustivité – Le budget de l'Etat concernant les divers aspects du secteur de la sécurité doit être exhaustif et complet. Aucune dépense ne doit être oubliée : budgets de tous les services de sécurité, à savoir l'armée et les autres structures militarisées, les services de la police et de renseignement et les sociétés militaires privées recrutées par le gouvernement.

Publicité – Chaque citoyen (individuellement ou collectivement) doit avoir la possibilité de se faire une opinion, voire de l'exprimer, sur le budget. Cette règle implique des documents budgétaires lisibles et susceptibles d'être lus dans n'importe quelle région du pays (par exemple, en envoyant des exemplaires aux bibliothèques locales).

Homogénéité – Des liens clairs doivent être établis entre les politiques, les plans, les entrées et les sorties budgétaires.

Moyens et objets – L'explication budgétaire doit permettre une compréhension claire des objectifs du budget en termes a) d'entrées de ressource; b) d'objectifs de performance ou de capacité à atteindre et c) de résultats mesurables par rapport aux plans. Un budget souple permet de modifier n'importe lequel de ces trois paramètres.

Les principes ci-dessus peuvent, en fait, être considérés comme des critères de qualité pour un processus budgétaire moderne. Lorsque les parlementaires ne sont pas suffisamment informés sur le secteur de la sécurité, ils ne peuvent donner toute leur place aux considérations socio-économiques et de développement dans le cycle budgétaire de la défense.

Conditions d'un bon processus budgétaire en matière de sécurité

Plusieurs éléments du processus budgétaire permettent d'améliorer le contrôle parlementaire de ce budget : un cadre constitutionnel et juridique clair, un bon rapport coût-efficacité, la discipline budgétaire, le choix du bon moment et l'interaction avec la société civile, entre autres.

Un cadre constitutionnel et juridique clair

The right of parliamentarians to oversee the security sector must be clearly spelled out. Le droit de regard des parlementaires sur le secteur de la sécurité doit être clairement établi et défini par la constitution et les lois. De plus, le parlement doit

légiférer pour obtenir des informations de la part du gouvernement et le pouvoir d'obtenir des explications de la part de l'exécutif doit être exercé conformément aux dites lois. Encore faut-il que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité par le biais du budget soit ancré dans les habitudes politiques du parlement, ce qui implique des efforts considérables.

Rapport coût-efficacité

Le processus budgétaire doit respecter les deux règles de base du rapport coût-efficacité:

- ✓ **Efficacité** - réaliser les objectifs de la politique («faire ce qu'il faut») ; et
- ✓ **Efficience** - réaliser les objectifs de la politique en utilisant le moins de ressources possibles («faire ce qu'il faut économiquement»).

Encadré 47

Rationalisation des choix budgétaires

«(...) La rationalisation des choix budgétaires est un système d'abord utilisé aux Etats-Unis [au début des années 1960] pour l'élaboration du budget de la défense [il est actuellement utilisé dans beaucoup d'autres pays] (...). Un cycle typique de rationalisation commence par une phase de planification dans laquelle on analyse l'environnement de la sécurité, ainsi que les intérêts nationaux et les menaces afin de déterminer les tâches, la composition et la structure des forces armées. Au vu de ces impératifs on définit des programmes. Le programme, une sorte de business plan (plan d'exploitation), définit les objectifs concrets à réaliser. Il représente un lien crucial dans le cycle dans la mesure où il établit un rapport entre les objectifs identifiés et les ressources financières. En ce sens, le système de rationalisation rompt avec la pratique d'affectation des ressources en fonction de besoins déclarés et vise plutôt à planifier et programmer en tenant compte de contraintes budgétaires données et prévues. Il est donc important de définir les programmes d'après un ordre de priorité, les besoins les plus immédiats des forces armées étant satisfaits en premier. Des évaluations de risques établissant les conséquences de la non-atteinte d'un objectif peuvent servir à fixer les priorités. A la fin du cycle, on trouve une phase de mesure des performances pendant laquelle le ministère et la société peuvent déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés à la fin de l'exercice. Cela permet une répartition des ressources (...).»

Source: Kate Starkey et Andri van Meny (2000), "Defence Budget Transparency on the Internet," Information & Security, Vol. 5, chapitre 4.

Pour bien évaluer le rapport coût-efficacité d'un budget de la défense, la théorie budgétaire moderne recommande d'établir une relation entre les programmes et les objectifs (voir encadré 47). En d'autres termes, les dépenses doivent être liées aux domaines et objectifs pertinents de la politique (exemple: missions de paix, éducation). De même, toutes les dépenses doivent être groupées en ensembles fonctionnels. En outre, le parlement doit être en mesure d'évaluer le niveau de coût-efficacité en s'appuyant sur des vérificateurs (voir chapitre 25). Cela implique que le gouvernement soumette au parlement un budget sorties plutôt qu'un budget entrées. Les processus budgétaires systématiques, du type rationalisation des choix budgétaires, ne sont possibles que si les forces de sécurité soumettent des plans transparents tout en respectant les conditions de confidentialité.

Discipline budgétaire

La discipline budgétaire est essentielle pour que le gouvernement respecte les règles du cadre juridique et le budget tel qu'adopté par le parlement. Voici quelques éléments de discipline budgétaire pouvant être pris en compte par les parlements:

- ✓ Le rapport entre le budget de la défense et la sécurité (calcul des dépenses) et l'évolution des prix.
- ✓ Utilisation de normes pour la surveillance et fixation de limites aux sous utilisations et aux dépassements.
- ✓ Utilisation de mesures pendant la mise en œuvre du budget afin d'éviter les sous utilisations et les dépassements de crédits.
- ✓ En cas de sous utilisation ou de dépassements de crédits dans un budget de la défense et la sécurité, il convient d'en notifier le ministre des finances et le gouvernement.
- ✓ Règles de compensation des dépassements de crédits dans un budget de la défense et la sécurité: cette compensation peut se faire au sein du budget de la défense et la sécurité ou à partir d'autres budgets du gouvernement.

Choix du bon moment et périodicité

Pour obtenir le maximum d'efficacité dans un processus budgétaire du secteur de la sécurité, il faut disposer de délais suffisants pour examiner les projets de budget de la défense et la sécurité soumis au vote. Un délai de 45 jours à trois mois à l'avance est nécessaire afin que les parlements puissent étudier un budget de la défense complexe de façon approfondie.

En outre, les parlements doivent disposer d'informations exactes, complètes et fournies en temps voulu sur les politiques du budget de la défense et la sécurité, et ce pour plusieurs raisons :

- ✓ Cette information est une condition préalable à l'information des citoyens et au débat.

- ✓ Elle permet de cerner les points faibles, les besoins de réforme et les arbitrages entre les dépenses sur la sécurité et les autres dépenses du gouvernement.
- ✓ Une gestion transparente du budget de la sécurité permet de mieux rendre compte aux citoyens et au parlement et accroît la confiance des administrés en leur gouvernement.

Interaction avec la société civile

Le parlement peut s'adjoindre le concours d'experts du budget et de la planification financière appartenant à la société civile pour mener à bien son évaluation financière et le processus de suivi. Leur intervention peut s'avérer particulièrement précieuse lorsqu'il s'agit du processus budgétaire lié à la sécurité qui n'est pas toujours simple ni facile à suivre. La transparence du processus budgétaire doit se fonder, entre autres, sur la loi de liberté de l'information.

Formation et savoir-faire

Enfin, beaucoup de parlements ont besoin d'améliorer à la fois les capacités des parlementaires et celles du personnel en organisant des stages de formation et d'analyse pour leurs cadres spécialisés. A cette fin et dans le cadre de ses efforts en faveur de la gouvernance démocratique et d'un travail parlementaire efficace, le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) organise des séminaires régionaux à l'attention des parlementaires et de leur personnel.

Encadré 48

Principales composantes du budget de la défense: le budget nigérian de la défense 2007

Coûts en personnels

- Soldes et salaires
- Indemnités et allocations
- Contributions sociales

Biens et services hors personnels

- Déplacements et transport (en général)
- Déplacements et transport (instruction)
- Services publics
- Matériels et approvisionnements
- Services d'entretien
- Formation
- Autres services
- Consultance en technologie de l'information
- Finances
- Carburants et lubrifiants
- Divers
- Subventions et contributions

Projets de capitaux

En cours (autres)

Nouveaux (autres)

Source: Budget nigérian de la défense 2007, Bureau du budget, Nigeria.

Transparence et obligation de rendre des comptes dans le processus budgétaire relatif à la sécurité

Confidentialité versus secret

La transparence des décisions est une condition essentielle si l'on veut que les résultats de décisions soient conformes à la volonté des citoyens et aux objectifs de la politique fixée. La transparence du budget de la défense et de la sécurité permet aux parlements d'exercer leur contrôle de façon efficace. Elle renforce la confiance de la société dans le secteur de la sécurité. Le défaut de transparence d'un budget de la défense et de la sécurité est souvent imputable à des conceptions budgétaires dépassées ou à des objectifs mal définis en matière de sécurité. Il est aussi le résultat d'une absence de savoir faire multidisciplinaire dans les organismes d'audits nationaux prévus par la loi, d'insuffisances dans la constitution sur l'obligation d'information aux fins de contrôle des décisions et d'une attitude bureaucratique qui préfère la confidentialité à la transparence. Les organismes d'audit prévus par la loi et les législateurs doivent donc repérer ces points faibles dans le système et y remédier.

Cependant, il est souvent débattu que des circonstances spéciales puissent justifier un certain degré de confidentialité en matière de budgétisation et de dépenses dans le secteur de la défense et de la sécurité. La confidentialité peut se révéler nécessaire et justifiée dans l'intérêt de la sécurité nationale dans le cas où des conditions non définies de transparence pourraient donner lieu à trop d'interférences, augmentant ainsi une certaine vulnérabilité. Dans de telles circonstances, la définition des intérêts de sécurité nationale devrait être claire et dénuée d'ambiguïté afin d'éviter des abus de la clause de confidentialité ; et une information appropriée et structurée devrait être communiquée aux commissions de défense et sécurité afin de faciliter le contrôle parlementaire. Les commissions peuvent éventuellement siéger et entendre les dépositions lors d'audience filmées à l'abri du public et des media, lorsque les circonstances l'exigent. Lorsque le parlement participe directement au processus de budgétisation, la confidentialité ne se traduit pas toujours par une absence d'obligation de rendre des comptes (voir encadré 50).

En pratique, le degré de confiance varie d'un Etat à l'autre. Alors que des aspects détaillés du budget de la défense et de la sécurité sont sujets au débat et à l'examen public aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, certains Etats ouest-africains ne soumettent pas le budget de la défense à l'examen public au-delà d'informations

générales. Dans beaucoup d'États occidentaux, les débats parlementaires relatifs au budget de la sécurité apparaissent même sur les sites internet officiels des parlements. Au pire des cas, l'existence d'un double standard en matière de budgétisation du secteur de la sécurité est soupçonnée, ou une version éditée (« budget fantôme ») serait envoyée au parlement, et une version non éditée destinée uniquement à l'exécutif. Dans tous les cas, un accent excessif sur le secret n'est pas justifié et peut porter atteinte à la confiance du public envers les forces armées.

Encadré 49

Principaux obstacles à la transparence du budget de la sécurité

Secret

Une confidentialité excessive —vestige d'un déficit démocratique qui a caractérisé les longues années de régime militaire autocratique— demeure le principal obstacle à une construction transparente du budget de la sécurité dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Les parlements n'ont souvent pas accès aux documents classifiés de sécurité qui sont souvent considérés comme du domaine réservé des militaires. Dans quelques pays, la législation interdit même la divulgation de l'information officielle pour des raisons de sécurité nationale.

Complexité

La technicité et la complexité des questions de dépenses en matière de défense et de sécurité dépassent souvent les parlementaires, qui manquent d'expérience. Cela soulève le point de leur insuffisante capacité à analyser les propositions techniques des budgets de défense. L'insuffisance des ressources (bibliothèques, services Internet, et personnel de soutien professionnel) affectent également la capacité des parlementaires à analyser les besoins de sécurité et à prendre les décisions appropriées sur la construction du budget de la défense. Avec un soutien professionnel provenant d'un bureau législatif indépendant, spécialisé dans les questions budgétaires (dont, incidemment, aucun parlement ouest-africain ne s'est encore doté à ce jour), les propositions et les politiques complexes des armées pourraient être traduites dans des formats aisément compréhensibles pour les parlementaires.

Corruption

On associe corruption et construction du budget de la sécurité, spécialement quand elle touche aux questions d'acquisition d'équipements (chapitre 22). L'Index *Global Bribe Payers* de Transparency International classe le secteur de la défense parmi les trois premiers secteurs pour la corruption et les pots de vin. Le rapport du Fonds monétaire sur *La corruption et les dépenses militaires* (IMF Working Paper WP/00/23) estime que les 'commissions' représentent au

moins 15% du montant des ventes d'armement. La corruption endémique du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest est renforcée par le secret et la complexité. Des revenus hors budget et des appropriations faites unilatéralement par l'exécutif sortent du domaine de compétence du budget de la sécurité, ainsi que l'assistance et les subventions militaires étrangères.s.

Source: Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye, eds. (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*, Geneva: DCAF, 20, 55; Sanjeev Gupta, Luiz de Mello et Raju Sharan (2000), *Corruption and Military Spending* (IMF Working Paper WP/00/23).

Dépenses contrôlables et incontrôlables liées à la défense et à la sécurité

S'il veut contrôler le secteur de la sécurité et être en mesure de déterminer si des fonds doivent être consacrés aux services de la sécurité ou à d'autres domaines, le parlement doit pouvoir disposer des documents budgétaires pertinents et se prononcer sur leur probité financière. C'est pourquoi il ne saurait être question de ne lui fournir que les totaux généraux: cela violerait le principe de la spécificité qui, avec d'autres, déterminent la qualité d'un budget (voir ci-dessus). Un parlement qui ne disposerait pas d'informations spécifiques ne peut contrôler le budget de la défense ni en assurer le suivi, comme la constitution le prévoit.

Le parlement doit pouvoir accéder à tous les documents du budget de la défense et la sécurité. Dans certains pays (exemple : Danemark et Luxembourg), le parlement obtient même des informations sur les lignes budgétaires, niveau le plus détaillé du budget. Dans d'autres pays (exemple : France, Grèce et Pologne), la commission parlementaire de la défense est la seule à obtenir des informations sur les postes budgétaires. Pour qu'il y ait bonne gouvernance, il faut que la commission (si nécessaire à huis clos) ou le parlement ait accès à tous les documents budgétaires. La même procédure doit être appliquée aux autres services de sécurité, notamment les services de renseignements.

Le secret sur le budget des services de sécurité doit respecter la loi, surtout celle relative à la liberté de l'information.

Lors du débat et du vote sur le budget de la défense et la sécurité, la liberté dont dispose le parlement pour apporter des modifications est limitée par les dépenses obligatoires (exemple : un marché public signé lors d'un exercice précédent) et par les programmes de couverture sociale (exemple : les retraites et les soins médicaux des militaires). De telles dépenses ne peuvent être changées qu'à long terme.

Dans les pays caractérisés par la faiblesse de leur gouvernance et de leurs structures de contrôle, les tentatives de contrôler des dépenses relatives à la sécurité et à la défense peuvent s'avérer plus futiles en raison du fait que certains

aspects des dépenses de défense se situent hors-budget. Dans certaines parties d'Afrique de l'Ouest, des allocations budgétaires d'autres secteurs de l'économie ont été unilatéralement détournées vers l'achat d'armements et d'équipements de défense afin d'écraser une rébellion ou de s'engager dans une guerre. La prédation des ressources naturelles pendant les situations de conflit a constitué une véritable source de financement pour les efforts de guerre, ainsi qu'on a pu le constater dans les économies complémentaires de guerre du Libéria et de la Sierra Leone. En raison du déficit démocratique qui accompagne les périodes de conflits et postérieures aux conflits, de telles dépenses demeurent largement ignorées.

On pense que la richesse en pétrole du Nigeria lui a permis d'avoir sa place dans les opérations que le Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG) de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a conduites au Libéria et en Sierra Leone. Toute donnée chiffrée claire sur ces opérations extérieures brille par son absence dans les budgets de défense du Nigeria pendant cette période. Cette question comme d'autres formes d'assistance militaire étrangère sont souvent traités 'hors de portée de radar' du contrôle parlementaire. La participation de contingents pour des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de l'Union africaine (UA) est une autre source de rentrées hors budget. Le Ghana, le Nigeria et le Sénégal l'ont fait. Les paiements de l'ONU pour ces contingents demeurent un trou noir dans les budgets de la défense et il est possible qu'une partie de ces revenus ait été effacée des comptes au profit d'officiers corrompus.

Afin de dresser un tableau complet des dépenses de défense et d'en assurer la probité, le contrôle parlementaire doit s'étendre aux dépenses de défense hors budget, telles que l'aide extérieure, les contributions au titre du maintien de la paix et l'acquisition d'équipements militaires.

Encadré 50

Trois niveaux de secret dans le budget de la sécurité

Les parlementaires doivent trouver l'équilibre entre le besoin de confidentialité de l'information dans des circonstances particulières, les affectations y afférentes dans le budget de la défense et l'obligation de rendre des comptes. L'une des solutions consiste à décomposer les propositions de budget en différents niveaux de secret comme suit :

- ▶ Budget général de la défense soumis au parlement.
- ▶ Dépenses d'investissement et opérationnelles assorties du secret et qui peuvent être examinées par une sous-commission chargée du budget de la défense et des dépenses militaires.

- Dépenses soumises à un secret militaire d'un niveau plus élevé et qui peuvent être examinées par un groupe représentatif des membres de la commission de contrôle. Ce groupe doit pouvoir accéder aux documents secrets en respectant des procédures établies par la loi sur le secret national.

Source: Ravinder Pal Singh (1998), *Arms Procurement Decision Making, Volume 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*. New York: OUP and SIPRI.

La transparence contre la mauvaise gestion des fonds publics et la corruption

Les parlements jouent un rôle décisif lorsqu'ils s'assurent que les fonds publics ne sont pas mal gérés par le gouvernement. On sait que de tels abus arrivent lorsqu'il s'agit du budget alloué au secteur de la sécurité, étant donné les questions hautement techniques et les impératifs de sécurité stratégique.

Transparence et obligation de rendre des comptes dans le processus budgétaire de la défense et la sécurité sont les conditions sine qua non d'un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité. La transparence est elle-même la condition préalable de l'obligation de rendre des comptes, sans laquelle il n'est pas de bonne gouvernance. Ces deux concepts sont donc les piliers de l'ensemble du cycle budgétaire.

« De même que l'absence générale de responsabilité et de transparence dans le budget de la défense peut [...] inspirer des inquiétudes quant à la taille, aux capacités et intentions des forces armées d'un pays, un surcroît de transparence met en lumière les dépenses militaires et réduit les incertitudes et les ambiguïtés qui génèrent les conflits. » – *Paul George*

Nul ne conteste que des dépenses militaires excessives accaparent des ressources précieuses qui permettraient, si elles étaient autrement affectées, d'atténuer la pauvreté et de servir le développement social. Aussi, les représentants du peuple doivent-ils être informés des raisons et des modalités selon lesquelles l'exécutif envisage d'organiser la sécurité de la société puisqu'il le fait en se servant des deniers publics. Or, les abus en la matière sont particulièrement néfastes dans les pays en développement. Le gouvernement, lorsqu'il se soucie de bonne gouvernance, est également contraint de tenir compte de l'opinion publique dans ses délibérations sur le secteur de la sécurité. Quant au parlement, il doit veiller à ce que le budget de la défense respecte l'équilibre entre les besoins de développement et de sécurité. Nombre de problèmes peuvent entraver le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, comme le montre l'encadré 51.

Encadré 51

Principaux problèmes empêchant un bon contrôle du secteur de la sécurité

- ▶ **Absence de cadre constitutionnel.** Des difficultés surgissent quand il n'y a pas de cadre constitutionnel clair habilitant les parlementaires à contrôler les activités du secteur de la sécurité. Bien qu'il relève de l'autorité juridique du parlement de mener à bien ses fonctions de contrôle, l'attitude générale (volontarisme et engagement) des parlementaires pour ce rôle de chien de garde du secteur de la sécurité sera logiquement faible, là où cette autorité est elle-même faible ou absente.
- ▶ **Absence de cohérence avec la politique de sécurité nationale ou avec le livre blanc sur la défense.** L'incertitude engendrée par l'absence de politique officielle définissant clairement les priorités de la sécurité et de la défense dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest créent un point faible dans la mise en place des standards. Une politique claire de sécurité nationale constitue un excellent guide pour la construction du budget de la défense à court et moyen termes. De telles carences contribuent au manque de transparence et de responsabilisation qui prévaut au sein du secteur de la sécurité, alors que l'on tente de justifier certaines actions par la vague référence à l'"intérêt national".
- ▶ **Absence d'information.** Un cadre institutionnel déficient entraîne souvent un défaut de législation sur la liberté de l'information qui détermine les modalités de divulgation des informations sensibles. Par conséquent, les imperfections et ambiguïtés du cadre juridique peuvent saper les efforts d'un parlement soucieux d'exercer un contrôle. Il en résulte que les citoyens et le parlement sont privés de la possibilité de tenir l'exécutif responsable, comme il se doit dans un système démocratique sain.
- ▶ **Activités extrabudgétaires et sources de ressources du secteur de la sécurité.** La nature exacte et les avantages des sources extrabudgétaires de revenus dont dispose le secteur de la sécurité pour ses activités spéciales (en particulier, les activités commerciales comme les profits des sociétés militaires ou les recettes sur les prestations de services) ne sont pas toujours portés à la connaissance du parlement, ni même à celle des responsables du ministère. Or, ces activités doivent être soumises à l'obligation de rendre des comptes au parlement, tout comme n'importe quel autre moyen de financement du secteur de la sécurité.
- ▶ **Déguisement des dépenses de défense.** Les dépenses du secteur de la sécurité sur les retraites, les infrastructures, les transports, etc. sont souvent transférées aux budgets d'autres ministères/secteurs, notamment la protection sociale, le logement et les chemins de fer. Cette pratique présente sous un faux jour le budget de la défense et empêche les citoyens et le parlement de se former une opinion valable sur les dépenses réelles.

- ▶ **Décaissements inefficaces ou frauduleux de fonds.** Le fait de retenir le décaissement de fonds après qu'une dépense eût été autorisée crée des problèmes dans les processus de contrôle et d'audit et affecte également l'exécution en temps opportun des projets. Une soumission tardive des évaluations budgétaires par l'exécutif et son approbation tardive par le parlement créent aussi des irrégularités dans le décaissement des fonds. Les fonds publics contrôlés par le ministère de la défense peuvent ne pas être dégagés alors qu'ils sont dus. Au lieu de cela, les fonds sont retenus jusqu'au dernier trimestre de l'année budgétaire. Les fonds sont alors décaissés pour que les sommes non dépensées ne soient pas reversées au trésor public mais partagées entre membres influents du ministère.
- ▶ **Insuffisance des médias.** Bien des pays ont des médias insuffisants (absence de savoir-faire et de ressources), incapables de suivre de près le fonctionnement du secteur de la sécurité et celui du parlement. Cette déficience prive les citoyens d'une information à jour sur les activités de leurs représentants et sur celles du secteur de la sécurité.
- ▶ **Délais trop courts pour un examen sérieux.** Comme nous l'avons déjà indiqué, l'insuffisance des délais impartis à l'examen du budget de la défense ne permet pas un contrôle parlementaire efficace de ce budget. Alors que les parlementaires courent après le temps entre leur tâche première qui est de légiférer et d'être en relations avec leur circonscription, ils ne peuvent accorder assez de temps à l'examen et au contrôle a posteriori du budget.
- ▶ **Manque d'expérience, d'expertise et de personnel.** Beaucoup de parlements manquent des ressources, de l'expertise et des personnels nécessaires pour effectuer toutes les actions qui leur sont demandées en vue de s'assurer que l'exécutif est bien responsabilisé à l'égard du public qu'il sert. La situation dans des Etats sortant de conflits est rendue plus sérieuse encore du fait de l'absence d'expérience de la part des parlementaires; d'une mauvaise compréhension des questions et des processus de base relatifs à la défense, qui étaient jusque là nimbées de mystère ; et d'un renouvellement insuffisant de parlementaires expérimentés après les élections, ce qui conduit à une perte de mémoire institutionnelle.

Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.

Contrôle budgétaire dans les Etats post-conflit

Les conflits armés internes et internationalisés qui ont balayé l'Afrique de l'Ouest entre les années 1990 et le début des années 2000, ont démontré que le développement de l'idée et de la pratique du contrôle parlementaire -élément essentiel du contrôle démocratique des forces armées et des services de sécurité- devraient constituer des priorités dans les Etats post-conflits. L'encadré 52 donne une vue plus précise des pratiques budgétaires des Etats d'Afrique de l'Ouest, qui ont agi pour intégrer leurs systèmes politiques au sein d'un cadre plus transparent et plus responsable.

Encadré 52

Pratiques relatives au budget de la défense dans une sélection d'Etats en transition démocratique d'Afrique de l'Ouest

Ghana

L'équipe du ministère de la Défense qui se présente aux auditions est conduite par le Ministre. Il est indispensable que le Ministre des finances soit présent aux réunions de la commission parlementaire sur la défense et l'intérieur. Ce n'est généralement pas le cas pour les autres ministères, pour lesquels la présence du directeur de cabinet du ministère des Finances est jugée suffisante. La commission parlementaire, à son tour, fait parvenir ses observations et ses recommandations à l'assemblée plénière du parlement, où les évaluations sont étudiées pour une approbation finale.

Mali

A l'Assemblée nationale, le budget militaire est d'abord examiné par la Commission de la sécurité et de la défense. La Commission invite les directeurs de toutes les principales divisions des forces armées, les chefs d'état-major des différentes armées, le chef d'Etat-major général et le Ministre de la défense à discuter de la mission, des objectifs annuels et des besoins budgétaires des armées et des forces de sécurité. La Commission peut proposer des amendements au budget ou une reformulation des objectifs. Après ce travail en commission, le projet de budget est présenté à l'Assemblée nationale en réunion plénière, pour débat et vote. S'il est approuvé, l'évaluation budgétaire devient une loi de finance et la diffusion au public commence alors.

Nigeria

Depuis 1999, la Commission de défense du Sénat s'est subdivisée en trois sous-commissions pour contrôler chacune des trois armées des forces armées nigérianes [armées de terre, de mer et de l'air]. Chacune de ces sous-commissions d'armée discute et approuve les évaluations budgétaires de son service. Le même processus a lieu à la Chambre des représentants. Le projet agrégé des commissions de défense est ensuite envoyé à la Commission

des crédits budgétaires du Sénat. Au cours de son examen des détails du budget, la Commission de défense peut appeler le Ministre de la défense et les responsables du ministère de la Défense à défendre le projet de budget de leur ministère.

Sierra Leone

Au cours de la phase d'autorisation, le Parlement examine les estimations de budget de fonctionnement et de développement du ministère de la Défense qui lui ont été soumis dans le cadre du 'Bound volume 31'. Cette approche intégrée donne aux parlementaires le temps de réfléchir aux projets et de poser des questions pendant les débats qui conduisent à l'approbation. Le moment crucial, au cours de la phase d'autorisation, a lieu au sein des différentes commissions d'appropriation; la Commission de la défense, de l'intérieur et des affaires présidentielle exerce son contrôle sur la composante défense du Bound. La Commission peut envoyer des questionnaires au directeur général du ministère de la Défense pour solliciter des informations sur toutes les zones budgétaires qui l'intéressent, en particulier sur celles qui concernent les crédits précédents.

Source: Wuyi Omitoogun et Eboe Hutchful (2006), Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control. New York: OUP et SIPRI.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire

- ▶ Assurez-vous que le parlement se préoccupe du secteur de la sécurité lors des quatre phases principales du cycle budgétaire type: préparation du budget, approbation du budget, exécution et vérification des dépenses.
- ▶ Faites en sorte qu'il y ait contrôle de la part d'institutions d'audits agréées par la loi.
- ▶ Renforcez le soutien à l'égard des organes d'inspection extra-parlementaires d'audit et de contrôle au sein de diverses agences du secteur de la sécurité, et coopérer avec eux.
- ▶ Les audits menés par le parlement et par d'autres institutions de surveillance doivent lier entre eux les objectifs politiques, les demandes budgétaires et les résultats (audit de performance).

Une action parlementaire efficace pour un processus budgétaire transparent dans le domaine de la sécurité

- ▶ Exigez que le budget soit préparé dans le respect des principes d'efficacité budgétaire décrits dans le présent chapitre.
- ▶ Essayez d'obtenir l'assistance d'experts indépendants, capables d'aider le parlement ou de vous aider personnellement à établir si les affectations proposées en matière de sécurité sont pertinentes et opportunes et si elles sont présentées de façon transparente.
- ▶ Veillez à ce que les structures de sécurité emploient des méthodes modernes de planification et de budgétisation permettant au parlement d'évaluer correctement les dépenses du secteur de la défense et de comprendre le rapport entre objectifs, entrées financières et sorties en termes de performance.
- ▶ Évaluez la situation dans votre parlement d'après les points énumérés dans l'encadré 51 et prenez toutes les initiatives possibles dans votre contexte politique en vue de remédier aux points faibles ou au moins de les atténuer.

Chapitre 22

Acquisition d'armements et d'équipements de défense¹

La politique des marchés publics doit découler de plans «régaliens» tels que le concept de sécurité nationale ou la stratégie de défense. Toutes les demandes de nouveaux armements ou matériels militaires doivent être examinées à la lumière de leur pertinence et de leur impact sur la politique de sécurité nationale (chapitre 11).

Un concept de sécurité nationale donne de la stabilité au processus de gestion de la défense et de la visibilité pour les décisions à long terme en la matière. Il est indispensable de respecter la cohérence entre les objectifs de défense nationale et les ressources affectées au secteur de la défense et de maintenir l'équilibre entre le secteur de la défense et les autres secteurs de la société comme la santé, l'éducation et le développement humain. Il y a plusieurs raisons légitimes à acquérir des équipements de défense: l'apparition de nouvelles menaces, l'obsolescence des équipements courants et la baisse des stocks due à leur utilisation.

Avec le retrait du clientélisme politique et militaire aux lendemains de la Guerre froide, les régimes d'Afrique de l'Ouest furent confrontés à des conflits armés internes et à l'instabilité politique. Des groupes rebelles et des milices armées posèrent un réel défi au monopole de l'Etat en matière d'usage de la force. En constituant une menace pour la sécurité du régime, celui-ci 'justifiait' l'acquisition, hors réglementation et inopportune, d'armes et d'équipements de défense.

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzoehina.

Cette histoire en dents de scie et le déficit démocratique qui l'accompagne continuent à rendre la régulation du flux d'armes légères et de petit calibre (ALPC) en Afrique de l'Ouest difficile. Pour essayer de réduire l'impact négatif des ALPC sur la sécurité de la région et sur la paix et la sécurité internationale, le Conseil de sécurité des Nations Unies imposa plusieurs embargos sur les armes à destination du Libéria (Résolution 788 du 19 novembre 1992, Résolution 1343 du 7 mars 2001 et Résolution 1521 du 22 décembre 2003), de la Sierra Leone (Résolution 1132 du 8 octobre 1997) et de la Côte d'Ivoire (Résolution 1572 du 15 novembre 2004). L'inefficacité générale de ces embargos démontre le manque de transparence et de responsabilité du côté des demandeurs, et parfois même la collusion, en matière de contrats d'armements.

Transparence en matière d'acquisition d'armements

Dans toute démocratie, les processus budgétaires en général et les achats d'armes en particulier doivent être transparents vis-à-vis du peuple. Pour que la transparence existe vraiment, il faut établir un lien rationnel entre la politique, les plans, les budgets et les achats d'armes. Une règle qui n'est pas acquise partout. Malheureusement, les parlements de la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest ont peu ou pas de poids dans l'acquisition des armements. Au Ghana, au Nigeria et en Sierra Leone, les contrats d'armes et d'équipements de défense ne sont pas soumis à la législation sur les contrats publics, ce qui limite le contrôle à des vérifications internes et ouvre la porte à la collusion. Par exemple au Nigeria, la loi sur les acquisitions publiques de 2007 régleme la surveillance et le contrôle du processus d'acquisition, jusqu'à la soumission des rapports d'audit sur ce processus à l'Assemblée nationale. Cependant, la section 15.2 de cette loi exonère de son application l'acquisition de certains biens, travaux et services qui touchent à la défense ou à la sécurité nationale, à moins que l'on ait recherché et obtenu auparavant l'approbation expresse du Président.

Dès qu'il s'agit d'affecter des fonds ou d'autoriser un marché public, il faut absolument que le parlement vérifie la légalité de l'opération, en tenant compte des règlements et accords internationaux limitant la production, le commerce ou l'utilisation de certains types d'armes: Traité de non-prolifération (1968), Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997), les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU), etc. Au niveau régional, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) constitue le cadre juridique pour limiter la production, le commerce et l'usage des ALPC, grâce aux instruments suivants:

- ✓ La Déclaration sur le moratoire concernant l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères au sein des pays de la CEDEAO signée à Abuja le 31 octobre 1998.
- ✓ Le Code de conduite pour l'application du moratoire, adopté à Lomé le 10 décembre 1999.

- ✓ Le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité (en particulier les articles 3, 50 et 51), également signé à Lomé le 10 décembre 1999.
- ✓ La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, signée à Abuja le 14 juin 2006.

L'article 4(1) de la Convention sur les armes légères stipule que les seules conditions auxquelles un Etat peut être exempté de l'application d'un embargo sur ses achats d'ALPC sont de répondre à des besoins légitimes de défense et de sécurité nationales ou de participer à des opérations de soutien de la paix conformément aux décisions des Nations Unies, de l'Union africaine, de la CEDEAO ou d'autres organes régionaux dont il serait membre. La Convention est entrée en vigueur en novembre 2009 et un plan d'action sur 5 ans pour sa mise en œuvre a été adopté en mars 2010 par les ministres de la CEDEAO responsables de la défense et de la sécurité. Il ne fait aucun doute que sa ratification par les Etats membres et son appropriation interne par les parlements nationaux prendra encore beaucoup de temps, ce qui retardera d'autant la mise en œuvre des arrangements élaborés à l'article 24.

Les parlements peuvent également avoir du mal à calculer le coût des équipements majeurs de défense sur une période de plusieurs années, tant ces calculs sont complexes. Cette complexité met les pays qui sortent d'un conflit ou qui sont en voie de développement à la merci de fournisseurs externes ou internes qui, par définition, ont tout intérêt à vendre leurs produits au meilleur prix possible, sans trop se préoccuper du contrôle démocratique.

C'est la raison pour laquelle les parlements ont intérêt à mettre en place des commissions et sous-commissions spécialisées dans l'acquisition d'armements et d'équipement de défense. Ainsi, ils donnent plus de transparence à ce type de marchés publics et obligent l'exécutif à rendre compte au peuple.

Le problème, pour les parlements, est que les gouvernements se montrent souvent réticents: ils ne tiennent pas à publier des chiffres indiquant la détention d'armes conventionnelles majeures ou les besoins dans ce domaine (avions, véhicules blindés, artillerie, systèmes de guidage et radars, missiles et navires de guerre). Dans une large mesure, ils sont encore moins disposés à rendre publics la détention et les transferts d'armes de petite catégorie (d'un calibre inférieur à 100 mm), appelées armes légères ou de petit calibre.

Dans les situations idéales, le gouvernement qui envisage de lancer un processus d'achat d'armes doit collaborer avec le parlement pour que le plan d'équipement ne soit pas trop ambitieux au risque d'hypothéquer les finances du pays à long terme. Les programmes d'achat d'armes doivent être replacés dans le contexte des autres priorités publiques. En effet, le processus de décision ne doit pas tenir compte des seules priorités militaires mais aussi des autres, qui sont également valables. Le parlement doit évaluer l'impact et le fardeau financier des achats d'armes sur la société.

Encadré 53

Raisons pour lesquelles les parlementaires doivent se préoccuper de l'acquisition d'armements

- ▶ Des fonds publics sont en jeu.
- ▶ Le choix des systèmes d'armements n'est pas seulement une question technique et de sécurité, mais d'abord de savoir si l'argent doit être consacré à «des canons ou du pain ». S'il doit être consacré à des «canons» alors lesquels, combien et pourquoi.
- ▶ Les achats d'armes ne doivent pas représenter un fardeau financier pour le pays à court et à long termes (compte tenu des coûts sur l'ensemble du cycle de vie).
- ▶ Le contrôle parlementaire doit trouver l'équilibre entre le coût des dépenses en armement et les besoins sociaux.
- ▶ Des marchés publics transparents, contrôlés par le parlement, permettent d'éviter la corruption, le gaspillage et le détournement de fonds publics.
- ▶ Le contrôle par le parlement et les citoyens permet parfois de réduire le danger d'une course aux armements régionale.

*Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.*

Les défis majeurs des acquisitions de défense

Voici quelques unes des difficultés auxquelles est confrontée l'acquisition d'armements et d'équipements de défense:

- ✓ Expression peu claire de la politique de sécurité nationale ou de la stratégie de défense, bases sur lesquelles les besoins en équipement doivent être évalués.
- ✓ Manque de transparence et maintien du secret dans les dépenses liées à la défense et nature technocratique du processus d'acquisition susceptible d'excéder les capacités de toute instance de contrôle existante.
- ✓ Absence d'un système de coordination des acquisitions au sein des forces armées destiné à prévenir la duplication, à s'assurer d'un bon rapport coût-efficacité, comme à promouvoir l'interopérabilité et les opérations interarmées entre les armées de terre, de l'air et de mer.

- ✓ Le clientélisme et les pratiques malhonnêtes dans les marchés, comme d'avoir différents individus ou départements en charge de différents types d'équipement de défense (par exemple le hardware et le software; les équipements principaux et les pièces de rechange).
- ✓ La corruption et la collusion des responsables de la défense, qui conduisent souvent à la démultiplication des contrats afin d'éviter la procédure d'approbation, ou à la soumission de plusieurs devis par un seul entrepreneur alors même que le caractère compétitif de l'appel d'offres est souligné.
- ✓ L'abaissement de la somme du contrat de vente de façon à s'assurer du marché, puis augmentation de la somme une fois le contrat signé.

La démocratisation a permis de traiter quelques-uns de ces défis dans le cas du Nigeria. Avant la mise en place de la structure intérimaire d'acquisition de juin 2009, le ministère de la Défense avait la réputation d'acquérir les équipements des trois armées (terre, air et mer) sans leur accord préalable. Les services étaient également connus pour engager la responsabilité financière du gouvernement sans son approbation préalable et, en plus, d'acquérir des matériels qui n'étaient pas dans l'intérêt des armées. Il n'y avait ni coordination entre les trois chefs d'état-major d'armées, ni accord sur la nature, la qualité et la quantité de ce qu'il y avait lieu d'acheter, ni auprès de qui, ni quand le faire. La création, au début des années 1980, du poste de chef d'Etat-major des armées n'a pas remédié à ces difficultés car ce poste manquait des moyens requis de commandement et de contrôle.

Des circonstances spéciales justifient-elles la confidentialité?

Les principes de bonne gouvernance, tout particulièrement la transparence, doivent guider chaque aspect du processus de décision dans les affaires publiques, y compris dans les achats d'armes et les marchés publics y afférents. Il est donc important d'examiner les circonstances spéciales pouvant engendrer des exceptions et justifier la confidentialité. Les raisons invoquées pour la confidentialité peuvent se trouver dans la prévention des menaces contre la sécurité nationale, la conduite des relations internationales et la protection de l'information commerciale de partis tiers.

La confidentialité militaire est absolument nécessaire et peut être justifiée dans l'intérêt de la sécurité nationale là où la transparence pourrait engendrer des indiscretions cause, à leur tour, de vulnérabilité. Toutefois, les intérêts de sécurité nationale doivent être clairement définis, sans ambiguïté et une information correctement structurée devrait être fournie aux commissions parlementaires de défense pour leur faciliter le contrôle. Un accent trop prononcé sur le secret n'est pas justifié et peut mettre à mal la confiance du public envers les forces armées.

Dans les questions de défense, le secret peut même être stipulé par décret. Par exemple, au Nigeria le 'voile du secret' fait partie intégrante de la loi sur les secrets officiels de 1962, qui a été décrite comme outrancièrement militariste. Cette loi culpabilise tout fonctionnaire civil qui divulgue une information classifiée ainsi que toute personne qui reçoit ou reproduit une telle information. On constate avec ironie que ce voile du secret est souvent utilisé comme un voile à la corruption. La loi sur la liberté d'information, qui cherche à lever le voile du secret officiel, a été proposée à l'Assemblée nationale depuis le retour du pays à la démocratie en 1999. Bien que cette loi soutienne le refus de divulguer toute information susceptible de porter préjudice à la défense du pays, on considère l'intérêt pour le public de toute levée du secret comme primordial.

Les règles régissant les ventes et les achats d'armes doivent être fondées sur les principes de transparence et d'obligation de rendre des comptes. Les raisons du secret dans les processus de décision, invoquées par les pays acheteurs ou fournisseurs d'armes, doivent être exposées explicitement. Lorsque lesdites raisons laissent entrevoir une possibilité de corruption dans la transaction, les deux parties doivent en identifier les risques et définir des mesures en conséquence.

Encadré 54

Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiel

De tels processus doivent être découragés car ils peuvent conduire à plusieurs résultats négatifs :

- ▶ Un examen insuffisant des arguments justifiant l'achat de systèmes d'armements.
- ▶ Un manque d'efficacité dans les décisions du gouvernement avec des conséquences néfastes pour la sécurité nationale et régionale.
- ▶ Des appréhensions dans les pays voisins.
- ▶ La corruption dans l'achat et la vente d'armes et dans tous les marchés portant sur des équipements militaires.
- ▶ Elles peuvent saper durablement la confiance des citoyens envers les forces armées qui se retrouvent dès lors discréditées et font l'objet de polémiques superflues.

*Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.*

Un processus inclusif de prise de décision en matière d'acquisition

Un processus inclusif de prise de décision en matière d'acquisition d'armements et d'équipements de défense implique un processus qui comprenne les perspectives des armées autant que celles de la société. Essentiellement, il s'agit de mettre en parallèle le besoin de sécurité et les autres besoins publiques pour des biens et des services (santé, éducation, justice, transport, etc.), ainsi que le besoin de sécurité et celui de transparence et de responsabilisation. Un tel processus contribue à l'harmonisation de la perception militaire des besoins de sécurité nationale avec la perception qu'ont les autres secteurs de la société des besoins de sécurité humaine. Bien que la prise de décision en matière d'acquisition penche lourdement du côté de l'exécutif, son processus crée des occasions pour le parlement de mener des actions de contrôle sur le pouvoir exécutif. Dans le cadre de ce processus, les questions politiques, techniques et professionnelles liées à l'acquisition d'armements sont dûment prises en compte. La prise de décision en la matière implique un système hiérarchique complexe au travers duquel les départements et les agences militaires et civiles donnent leurs avis et font leurs recommandations à leurs supérieurs, ce qui peut d'ailleurs se combiner et former des propositions globales à des niveaux plus élevés. Ainsi, les décisions se présentent comme les composantes cumulatives d'une approche globale de résolution d'un problème de sécurité.

Un processus type d'acquisition -proposé par Transparency International- se décline en dix stades :

- ✓ Approbation de la politique de défense du gouvernement dans le budget de la défense.
- ✓ Définition des capacités manquantes.
- ✓ Définition de la demande.
- ✓ Soutien à la définition des demandes.
- ✓ Evaluation du coût du projet.
- ✓ Appel d'offres.
- ✓ Evaluation des soumissions et adjudication de contrat.
- ✓ Fabrication et livraison.
- ✓ Phase d'utilisation.
- ✓ Réforme.

Différentes pratiques, variant suivant les pays, et des acquisitions mineures peuvent ne pas suivre toutes les étapes indiquées ci-dessus. Dans le cas d'achats de systèmes d'armements majeures (avions, véhicules blindés, artillerie, systèmes de guidage et radars, missiles et navire de guerre, etc.) le processus de décision doit s'appuyer sur les méthodes et les principes suivants:

- ✓ Processus d'évaluation de la menace;
- ✓ Concept de capacités de défense à long terme;
- ✓ Définition des besoins en équipement neuf;
- ✓ Affectations budgétaires aux achats d'équipement;
- ✓ Processus de garantie de la qualité technique et des performances après l'achat;
- ✓ Coûts sur l'ensemble du cycle de vie, y compris la maintenance, les modernisations, etc. ; et
- ✓ Evaluation des offres aux fins de compensation.

Les parlements sont généralement impliqués dans l'allocation et l'approbation du budget ainsi que dans les processus d'audit après acquisitions. Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, l'implication parlementaire dans la prise de décision en matière d'acquisition est limitée par la faible connaissance technique, l'absence d'accès aux avis professionnels, l'information qualitative inadéquate dont disposent les commissions de défense pour faciliter leur contrôle, et la perception de la suprématie des armées en matière de sécurité, ce qui permet à ces dernières de disposer d'une plus grande autonomie dans la prise de décision en matière d'acquisition. Il convient par conséquent d'instaurer un processus parlementaire de suivi et d'évaluation à toutes les étapes évoquées ci-dessus afin de réduire les risques de gaspillage, de fraude, ou d'abus pouvant entacher les décisions de l'exécutif. Pour exercer un contrôle efficace, les parlements doivent exiger des gouvernements qu'ils les tiennent informés de toutes les étapes des marchés d'armements. En outre, les parlements doivent avoir un droit de regard sur tous ces contrats.

Encadré 55

Acquisitions de défense dans deux Etats africains : poids du contrôle parlementaire

Ghana

Le contrôle parlementaire des acquisitions a été limité. Sous la présidence de Jerry Rawlings, la commission parlementaire de la défense et de l'intérieur semblait se douter que les armes et les équipements (comme le fusil G3 et les véhicules blindés) étaient vendus 'sous le manteau' mais n'a pas réagi. De la même façon, il n'y a pas eu de contrôle parlementaire sur le compte des opérations de maintien de la paix, approvisionné par New York, une source de fonds extrabudgétaires assez importante, même quand on demanda au contrôleur général de faire un audit sur ce compte en 2001.

Dans le cas du contrôle des armes militaires, le refus des armées de laisser le Contrôleur général accéder aux magasins militaires fut signalé à l'attention de la Commission des comptes publics et débattu au parlement. Les forces armées furent mises en demeure de traiter l'affaire avec le Conseil de sécurité nationale et avec le gouvernement puis de présenter au parlement des propositions sur les limites à apporter à l'audit des magasins militaires. Il n'est pas certain, pour autant, que même cette attitude permissive ait produit quelque effet que ce soit.

Nigeria

Le 7 octobre 2002, sans doute averti du résultat imminent des délibérations de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la péninsule contestée de Bakassi, la présidence retira une loi supplémentaire de finances qui était en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Le 10 octobre 2002, la CIJ rendit son jugement en faveur du Cameroun. En réintroduisant sa loi de finances supplémentaire le 29 octobre 2002, la présidence proposa un budget ambitieux pour la défense: 308.000 US dollars pour l'achat de munitions et d'équipements militaires; 757.385 US dollars pour moderniser les dépôts de munitions; et 4.813.890 US dollars pour la réhabilitation des casernes. En adoptant cette loi de finances, l'Assemblée nationale n'approuva que les deux derniers articles en affectant la somme de 5.747.960 US dollars à la défense. Elle refusa formellement d'affecter un budget pour l'acquisition de munitions et d'équipements militaires. Cette action fut prise par le parlement dans le but apparent de contrecarrer tout plan du gouvernement de prendre les armes contre le Cameroun au sujet de la péninsule de Bakassi.

Source: Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye, eds. (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*. Geneva: DCAF.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Contrôlez les marchés d'armement

- ▶ Le contrôle parlementaire des achats et des ventes d'armes doit être inscrit dans la loi.
- ▶ Assurez-vous que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est exhaustif et qu'il couvre tous les aspects des transactions en examinant avec un soin particulier:
 - ✓ Les besoins en matière de sécurité ;
 - ✓ Les conséquences politiques au niveau régional, notamment la possibilité de réaction négative provoquant une course régionale aux armements ;
 - ✓ Le fardeau pour le budget (à court et long termes) ; et
 - ✓ Les effets sur l'industrie nationale des secteurs public et privé.

Transparence et responsabilisation en matière d'acquisition

- ▶ Assurez-vous que le parlement ait son mot à dire dans les achats et ventes d'armes et d'équipements militaires.
- ▶ Exigez que le parlement ou sa commission compétente reçoive, chaque fois que nécessaire, un rapport détaillé et à jour portant sur la possession et la qualité technique d'armes conventionnelles majeures (avions, véhicules blindés, artillerie, systèmes de guidage et radars, missiles et navires de guerre) et des armes de petit calibre (moins de 100mm), ainsi que sur les arguments pour l'achat de nouvelles armes.
- ▶ Assurez-vous que le parlement se forge une vision à long terme des capacités de défense.
- ▶ Légiférez sur l'accès à l'information en matière de défense, spécialement au profit des commissions de défense du parlement qui en ont besoin pour améliorer la transparence et la probité ainsi que pour contrôler la corruption au sein du processus d'acquisition de la défense.
- ▶ Assurez-vous que les questions assorties du secret dans une transaction sont examinées par le parlement ou par sa commission compétente, dans le cadre d'un processus inscrit dans la loi et qui garantit la transparence tout en maintenant la confidentialité militaire.

Analyse d'impact de l'acquisition

- ▶ Analysez la conformité du plan d'achat ou de vente à la politique en matière de sécurité.
- ▶ Veillez à ce que le parlement étudie et évalue la charge financière de l'achat ou de la vente d'armes par rapport aux autres besoins et priorités, de manière à éviter les déséquilibres nuisibles au développement et à la stabilité économique et sociale du pays.
- ▶ Utilisez la procédure parlementaire pour éviter les transactions trop ambitieuses. Les parlements doivent garantir la rationalité des plans, de sorte qu'ils ne constituent pas un trop lourd fardeau pour le pays à long terme.

Audit des acquisitions

- ▶ Veillez à ce qu'il y ait cohérence entre la politique de défense et les plans, le budget de la défense et la dépense réelle en armes et en équipements militaires.
- ▶ Effectuez un audit de performance après achat de systèmes d'armements, après mise en œuvre du contrat (au moins à trois étapes du cycle de vie des armes).

Commission parlementaire sur l'acquisition

- ▶ Si une telle commission ou sous-commission n'existe pas dans votre parlement, créez-en une pour bien montrer l'importance du lien entre la planification générale, la planification financière et les audits, l'industrie de la défense et la recherche et le développement.
- ▶ A cet égard, demandez et étudiez les informations relatives aux missions, procédures et résultats d'organes similaires dans d'autres parlements.
- ▶ Assurez-vous que l'organe de votre parlement est en mesure de recourir à des experts.

Chapitre 23

Gestion du personnel au sein du secteur de la sécurité¹

L'éducation et l'attitude démocratiques des forces armées doivent être renforcées pour que les militaires puissent intégrer la société et ne constituent pas une menace à la démocratie. Dans différentes parties du monde, l'expérience a en effet montré que des armées mal gérées, sans contrôle démocratique ou insuffisamment intégrées dans le tissu social, peuvent constituer menaces à la démocratie en:

- ✓ exerçant une influence inconstitutionnelle ou en organisant des coups d'Etat militaires;
- ✓ pratiquant des activités militaires ou commerciales illégales;
- ✓ consommant des ressources à un niveau excessivement élevé au détriment d'autres secteurs de la société;
- ✓ faisant un mauvais usage des fonds publics;
- ✓ se comportant de façon corrompue (par exemple en barrant illégalement les routes, en rançonnant les automobilistes, etc.); et
- ✓ violant les droits humains (par exemple en pillant, en volant, en recourant à la violence illégitime et au viol).

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzoehina.

Les situations de conflit et post-conflit

Les situations de conflit et de post-conflit posent un problème particulier en ce sens que les organismes de contrôle tels que le parlement ou le pouvoir judiciaire sont soit inexistantes soit compromis. Dans plusieurs Etats d'Afrique de l'Ouest, l'incursion inconstitutionnelle des militaires dans la sphère de la gouvernance a rompu l'équilibre des relations entre civils et militaires au sein de la société. Un contrôle civil et une gouvernance du secteur de la sécurité faibles et inefficaces ont contribué à la forte incidence des coups d'Etat et des guerres civiles dans la région. Les récents événements survenus en République de Guinée (décembre 2008) et en Guinée-Bissau (novembre 2008 et juin 2009) indiquent que cette tendance est loin d'être en train de changer. Emergeant des leçons apprises, l'accent mis dans la région sur la gouvernance du secteur de la sécurité vise à soumettre les acteurs de la sécurité des Etats membres de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au contrôle démocratique et civil.

Au début de la guerre civile nigériane en 1967, le gouvernement fédéral avait envoyé à tous les officiers des forces armées une directive sur la conduite des opérations militaires, afin de s'assurer de leur discipline et de leur loyauté. Les dispositions du code de conduite opérationnel reprenaient les termes de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949. Ledit code mettait l'accent, entre autres, sur le respect du droit à la vie et d'autres droits humains des populations civiles, spécialement des femmes et des enfants, ainsi que sur le traitement juste et humain des soldats blessés et désarmés. Il mettait également hors la loi le pillage et les dommages criminels infligés aux biens. Bien que l'on puisse débattre de la façon dont ces directives furent respectées dans les faits, l'intégration de standards normatifs concernant les droits humains dans les codes de service est un moyen sûr de réguler la conduite du personnel de la sécurité ainsi que le rôle des forces armées dans les Etats en conflit armé.

L'incorporation souvent mal structurée de forces de sécurité désordonnées et d'anciens mouvements rebelles au sein des forces armées des Etats membres de la CEDEAO, au cours des situations post-confliktuelles, a également fait naître le besoin de professionnaliser les forces armées en leur inculquant, à travers des codes de conduite, des principes démocratiques et des standards concernant les droits humains. La professionnalisation et la gouvernance du secteur de la sécurité se renforcent mutuellement. Les accords post-conflits, tels que l'accord de Lomé de 1999 sur la Sierra Leone et l'Accord de paix global (APG) pour le Libéria, couvrent les aspects de la gestion du personnel de sécurité, y compris la restructuration, le commandement, la reconversion, et le professionnalisme.

Le déficit de gouvernance qui caractérise les situations de conflit et post-conflit déborde souvent sur la gestion du personnel du secteur de la sécurité. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) du Libéria, telle qu'elle apparaît dans l'APG, traite du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des ex-combattants. Elle a aussi trait à la restructuration des forces armées, de la police nationale et d'autres agences de sécurité. Toutefois, les questions de contrôle démocratique et de surveillance civile du secteur de la sécurité ne sont pas suffisamment abordées.

En 2005, la RSS a été déléguée - sous l'égide des Etats-Unis - à deux entreprises militaires et de sécurité privées, Dyncorp International et Pacific Architects & Engineers. Ces entreprises étaient exclusivement chargées de recruter, d'entraîner et de restructurer les forces armées et une partie de la police nationale du Libéria. Pendant ce processus, Dyncorp a refusé de consulter le parlement libérien et de lui rendre compte, en se référant à ses obligations contractuelles envers le Département d'Etat américain. La participation parlementaire à la gestion du personnel du secteur de la sécurité a donc été affaiblie par cet arrangement extérieur.

Mécanismes propres à engendrer une attitude démocratique chez le personnel du secteur de la sécurité

Pour promouvoir l'attitude démocratique des forces armées, il convient de créer des mécanismes au sein de l'organisation militaire qui contribuent à améliorer la sensibilité et le respect à l'égard des valeurs et des institutions démocratiques, ainsi que des principes liés aux droits humains. Ces mécanismes sont nécessaires pour compléter le contrôle parlementaire, gouvernemental et civil sur les forces armées. Les éléments suivants peuvent aider à renforcer l'attitude démocratique du personnel en uniforme.

Allégeance à la constitution et aux institutions de l'Etat

La bonne gouvernance comprend l'inculcation au secteur de la sécurité et aux services publics de valeurs, d'une éthique de soumission à l'état de droit et de respect envers la constitution et les institutions nationales. Les soldats et autres gardiens de la société démocratique doivent faire serment d'allégeance à la constitution et aux institutions de l'Etat, et non à un dirigeant politique. Un tel serment d'allégeance 'impersonnel' symbolise la loyauté des services de sécurité non pas au gouvernement en place, mais à la constitution et aux lois qui ont été promulguées par les représentants légitimes du peuple. Aussi le contrôle civil du secteur de la sécurité doit-il se préoccuper de la sensibilisation sur la nature précise de ce serment militaire et de ce qui est fait pour en assurer la mise en œuvre.

Un ordre interne bien défini pour le secteur de la sécurité

Il est indispensable de renforcer le cadre juridique relatif à l'ordre interne du secteur de la sécurité du point de vue de son contrôle démocratique. Cela comprend:

- ✓ la limitation des droits constitutionnels des officiers;
- ✓ l'adoption ou la révision d'une législation sur la conscription et sur le service militaire, l'adoption d'un code pénal militaire, et la création d'un cadre juridique conforme aux Conventions de Genève; et
- ✓ l'obligation pour les personnels de désobéir aux ordres illégitimes.

Dans la plupart des Etats, alors que la constitution garantit les droits et les libertés fondamentales de tous les citoyens, des lois d'application peuvent limiter ces droits pour les personnels des services de sécurité, si cela est justifié pour l'exécution de tâches militaires. Par exemple, l'article 21 du Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001 stipule qu'en tant que citoyens, les personnels des forces armées et de sécurité sont éligibles à tous les droits énoncés dans la constitution, sauf disposition contraire dans leurs règlements particuliers. C'est pourquoi les personnels des services, hommes et femmes, ont les mêmes droits que les autres citoyens en tant que citoyens en uniforme. Toutefois, certaines limitations s'appliquent à la liberté de parole du fait que ces personnels ont accès à des documents classifiés; à la liberté de circulation pour tenir compte des impératifs de disponibilité ; et à la liberté d'être élu à un poste politique. Toutes les démocraties ne limitent pas les droits civils de leurs personnels au même degré.

Promouvoir la formation aux valeurs et aux normes essentielles

L'éducation des personnels des services devrait tendre à la création de corps professionnels dévoués et préparés à leurs tâches. Elle doit être politiquement neutre et ne pas inclure d'éléments politiques, idéologiques ou de propagande. Elle doit comprendre des cours sur la démocratie, le droit constitutionnel, international et humanitaire. Il est particulièrement crucial pour le secteur de la sécurité de recevoir un enseignement et une formation sur le droit humanitaire international et le droit international des droits de l'homme durant lesquels seront promues les valeurs démocratiques. Pour se familiariser avec le droit humanitaire international, les parlementaires peuvent souhaiter se procurer le guide à l'usage des parlementaires sur le respect du droit humanitaire (Guide 1), publié en 1999 par l'Union interparlementaire et par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Le CICR et le Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) procurent une assistance technique aux Etats qui souhaitent renforcer leur capacité à garantir le respect pour le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

Assurer la neutralité politique et un engagement sans activisme

Les services de sécurité doivent être politiquement neutres et les partis politiques ne doivent pas faire campagne dans les cantonnements. Alors que dans certains pays les personnels actifs sont autorisés à devenir membres de partis politiques, dans d'autres, spécialement dans les Etats anciennement communistes, le personnel militaire n'est pas autorisé à adhérer à un parti. Cette prescription de neutralité et d'attitude non partisane est d'autant plus importante dans les Etats qui ont une longue tradition d'incursions militaires dans la politique. Par exemple, en République du Bénin, les sections 64 et 81 de la Constitution de 1990 prescrivent au personnel en service de démissionner avant de se présenter à des postes électifs auprès du Bureau présidentiel ou de l'Assemblée nationale.

Les services de sécurité, miroirs de la société

En principe, tous les postes des services de sécurité sont ouverts à tous les citoyens, indépendamment de leur sexe, leur affiliation politique, leur classe, leur race ou leur religion. Le principal critère de sélection se résume ainsi : «les meilleures places aux meilleurs». Ainsi, l'article 1 du Projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité de la CEDEAO stipule que le recrutement et la gestion du personnel doivent être menés sans discrimination quant à la race, le sexe, l'ethnie, l'affiliation régionale et religieuse. Beaucoup d'Etats réalisent que le personnel des services de sécurité, en particulier les armées et la police, doivent être le miroir de l'ensemble de la société. Ces Etats prennent des dispositions particulières pour encourager les groupes sociaux qui seraient sous-représentés dans les services de sécurité à y postuler. Une telle discrimination positive peut aussi servir à traiter des déséquilibres paritaires importants au sein du personnel du secteur de la sécurité, en accord avec l'esprit de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU (2000) qui encourage l'intégration de la parité sexuelle dans les questions de paix et de sécurité. En Sierra Leone, après le conflit, une disposition a été prise pour que les femmes accèdent à des postes de responsabilité au sein des forces armées et de la police.

Légaliser la désobéissance aux ordres illégitimes et abusifs

Le statut, l'objet, les opérations, la coopération, l'attribution des missions, l'information, les devoirs et le contrôle de tous les services de sécurité sont régis par des lois. Les services de sécurité n'ont pas d'autres pouvoirs que ceux que leur confère la loi. En ce qui concerne les armées, des législations spécifiques, telles que les décrets sur les personnels ou les codes pénaux militaires, précisent les limites des ordres auxquels les soldats sont tenus d'obéir. Dans de nombreux pays, ces lois obligent chaque chef militaire à respecter l'état de droit chaque fois qu'il donne un ordre, limitant ainsi son autorité. Il s'ensuit que les personnels en service ont le devoir de désobéir aux ordres illégaux (criminels); les militaires ne peuvent donc plus justifier individuellement leur action en se référant à un ordre l'obligeant à commettre un crime; de plus les personnels en service ne sont plus obligés d'exécuter un ordre s'il ne se rapporte pas au service ou s'il porte atteinte à la dignité humaine. Ceci implique que les personnels en service eux-mêmes seront toujours tenus pour responsables de leurs actes, même quand ils leur sont ordonnés par leurs supérieurs.

La haute hiérarchie militaire devrait être encouragée à montrer l'exemple et à faire savoir publiquement que des ordres et les actes (accomplis par les soldats) non démocratiques, anticonstitutionnels ou immoraux sont interdits. C'est particulièrement important pour les forces armées des anciennes dictatures militaires. La question de la lutte contre l'impunité et de sa prévention est liée à ce qui précède: il convient de s'assurer que toute faute professionnelle et que toute violation du droit humanitaire international et des droits de l'homme, soient punies par les organes judiciaires et administratifs compétents.

Etablir des critères pour la nomination des hauts responsables de la sécurité

Les titulaires des postes les plus élevés des services de sécurité, comme le commandant en chef des forces armées ou le directeur des services de renseignements, sont nommés par le cabinet ou le ministre de la défense. Dans certains Etats, ces nominations font l'objet de débats et/ou de confirmation par le parlement. Par exemple, en vertu de l'article 50 de la Constitution de la République du Libéria 1986, le Président est le commandant en chef des forces armées. L'article 54(e) prévoit que le Président nomme et mandate les officiers de l'armée du grade de lieutenant (ou équivalent) à au-dessus, mais avec l'avis et le consentement du Sénat. Bien que les plus hauts gradés soient nommés par le pouvoir civil, les critères professionnels prédominent dans le processus de sélection.

Les civils au niveau le plus élevé de la gestion de la sécurité

Enfin et surtout, les services de sécurité, et notamment les forces armées, doivent comporter des civils dans leur équipe de direction. La raison majeure pour cela est que le ministre compétent ne doit pas être informé que par des généraux, mais aussi par des civils, afin de garantir un processus équilibré de prise de décision.

Ethique professionnelle

Une déontologie professionnelle se bâtit sur des pratiques, des règles et des politiques. Le personnel doit collaborer de façon volontaire avec les institutions de l'Etat et respecter la constitution; être dévoué au service du public; remplir leurs fonctions avec efficacité et efficience; et ne pas abuser du pouvoir ni ne faire un usage irrégulier des deniers de l'Etat. Il est important que l'éthique professionnelle se caractérise par une soumission volontaire et non pas uniquement forcée. Soumission volontaire signifie que le personnel en service a un préjugé favorable pour la constitution et les institutions nationales qui ont agrégé les valeurs démocratiques de leur société.

De nombreux pays ont adopté un code de conduite qui régit le comportement de leur personnel en service. En Afrique de l'Ouest, le Mali et la Sierra Leone ont bénéficié d'une assistance technique pour développer des codes de conduite au sein de leurs forces. En 1997, le gouvernement malien, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'HCDH, a mis au point un code de conduite pour les forces armées et de sécurité du Mali. Ce code contient des dispositions sur les standards pour les forces armées, à l'égard des droits humains et du droit international humanitaire (DIH). Il met aussi en lumière le rôle constitutionnel des armées dans une démocratie. Le code de conduite DIH pour les forces armées de la République de la Sierra Leone (RSLAF) de 2006, a été le résultat d'une collaboration fructueuse entre la division juridique de la RSLAF et du CICR. Le livret contient des règles de conduite en temps de conflit, des règles concernant les personnes à protéger, et sur les méthodes de combat autorisées. Il comporte également des aspects importants relatifs aux premiers secours et au VIH/SIDA.

Encadré 56

Code de conduite de la police: dispositions pertinentes de la XVème partie des règles de la police nigériane de 1968

353.

Un officier de police doit éviter de se conduire de telle manière que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses tâches publiques ou de telle manière que cela suscite de la suspicion de la part de toute personne raisonnable sur le fait qu'il a-

- a. permis à ses intérêts privés d'entrer en conflit avec ses tâches publiques ; ou
- b. utilisé sa position publique pour son avantage privé.

357.

Un officier de police ne doit ni promouvoir ni encourager une levée de fonds destinée à marquer l'approbation pour la conduite d'un officier de police. Cependant, quand les fonds sont spontanément levés par des personnes hors de la Force, ils peuvent être affectés à des projets publics auxquels sera associé le nom du policier dont la conduite a mérité une telle manifestation d'estime publique.

366.

1. Un officier de police doit, lors de sa première affectation, dévoiler à l'inspecteur général le détail de tout investissement qu'il possède en propre, qu'il soit à son nom ou au nom d'autres personnes ou détenus d'une autre façon.
2. Quand un officier procède à un nouvel investissement, il doit en faire part à l'inspecteur général.
3. L'inspecteur général peut exiger de tout officier de police, en tout temps, qu'il lui soumette une information complète sur tous les biens qu'il possède, lui ou tout autre membre de sa famille.
4. Le Conseil de la police du Nigeria peut demander à n'importe quel officier de police de renoncer à l'un de ses investissements, comme à tous.

368.

Un officier de police en vacances ou en congé de retraite continue à être lié par ces règles et par les ordres qui s'appliquent à son affectation et, en particulier, il ne devra accepter aucun emploi privé en récompense sans en avoir auparavant obtenu l'aval du gouvernement.

Source: Règlements de police, Code de conduite de la police (1968), Nigeria.

Au niveau régional, un projet de Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité de la CEDEAO a été approuvé au cours de la 17^{ème} réunion de la Commission défense et sécurité de la CEDEAO à Ouagadougou en 2006 (voir encadré 57). Il a été également approuvé par le Comité des chefs des services de sécurité au cours de leur réunion constitutive tenue en mai 2009, à Dakar, au Sénégal, puis par les ministres de la sécurité, en novembre 2009, à Abuja, au Nigeria. Le Code est depuis lors intégré dans le projet d'acte additionnel qui sera adopté par le Conseil des ministres, puis par la Conférence des chefs d'Etat de la CEDEAO. Une telle adoption fera de l'acte un avenant au Traité révisé de la CEDEAO et lui conférera, de ce fait, plus de force. La publication et la diffusion de ce code opérationnel aux personnels de sécurité des Etats membres devraient commencer dès son adoption. La lacune dans la promotion d'une culture professionnelle parmi les membres des services est comblée par le protocole additionnel -et normatif- sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001, à la section IV, qui énumère le rôle des forces armées, de la police et des forces de sécurité dans une démocratie.

Encadré 57

Projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité de la CEDEAO : dispositions pertinentes

- ▶ **Définition** globale et liste non-exhaustive des forces armées et des services de sécurité qui incluent l'armée de terre, de l'air et de mer, la police, la garde de nationale et « d'autres forces affectées à la sécurité au nom de l'Etat ».
- ▶ **Articles 2 et 13** Suprématie civile affirmée et subordination des forces armées aux autorités constitutionnelles démocratiquement élues.
- ▶ **Article 2** Les personnels des forces armées et des services de sécurité observant une stricte neutralité dans les affaires de politique des partis.
- ▶ **Article 6** La responsabilité individuelle des personnels des forces armées, de leurs chefs ou des autorités politiques et administratives pour la violation des droits humains, du droit international humanitaire et de la législation nationale pertinente.
- ▶ **Article 10** Le recours à la force pour le maintien de l'ordre public doit être exécuté avec le maximum de retenue et le minimum de force. Les personnels des forces armées aident les blessés sans discrimination.
- ▶ **Article 15** Les personnels des forces armées et des services de sécurité jouissant, dans la limite des lois nationales, de leurs libertés et de leurs droits humains fondamentaux, comme le stipule la constitution.

Source: Projet d'Acte additionnel relatif au Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité de la CEDEAO.

Au niveau international, l'Assemblée générale de l'ONU a entériné le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois en 1979, établissant ainsi un cadre de référence déontologique pour les personnels en service dans les sociétés démocratiques (voir encadré 58). Ce code est d'une nature générale, et s'applique non seulement aux personnels en uniforme mais aussi à tous les responsables officiels travaillant dans des organismes de maintien de l'ordre.

Encadré 58

Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois

Adopté par la Résolution 34/169 de l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979

- ▶ **Article 1** Les responsables de l'application des lois doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre les actes illégaux, conformément au haut degré de responsabilité qu'exige leur profession.
- ▶ **Article 2** Dans l'accomplissement de leur devoir, les responsables de l'application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne.
- ▶ **Article 3** Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions.
- ▶ **Article 4** Les renseignements de caractère confidentiel qui sont en la possession des responsables de l'application des lois doivent être tenus secrets, à moins que l'accomplissement de leurs fonctions ou les besoins de la justice n'exigent absolument le contraire.
- ▶ **Article 5** Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- ▶ **Article 6** Les responsables de l'application des lois doivent veiller à ce que la santé des personnes dont ils ont la garde soit pleinement protégée et, en particulier, prendre immédiatement des mesures pour que des soins médicaux leur soient dispensés chaque fois que cela s'impose.
- ▶ **Article 7** Les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption. Ils doivent aussi s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre et les combattre.

- **Article 8** Les responsables de l'application des lois doivent respecter la loi et le présent Code. De même, ils doivent empêcher toute violation de la loi ou du présent Code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités. Les responsables de l'application des lois qui ont des raisons de penser qu'une violation du présent Code s'est produite ou est sur le point de se produire signalent le cas à leurs supérieurs et, au besoin, à d'autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes.

Source: Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois, annexe de la Résolution 34/169 (décembre 1979) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Chaque article de ce Code comprend un commentaire qui n'a pas été reproduit dans cette section. Pour accéder au document complet, voir : <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/codeofconduct.pdf>.

Juridiction militaire

Les impératifs de la discipline militaire se fondent sur plusieurs conditions propres à la nature unique de la mission de l'armée. Ainsi, l'armée ne considère pas 'l'infraction' de la même façon qu'une perspective civile. Un civil ne s'expose pas à des poursuites pénales lorsqu'en tant qu'employé il déserte son poste ou n'exécute pas son travail comme il convient. L'employeur peut licencier son employé pour mauvaise performance et refuser de le recommander ailleurs, mais il ne peut s'adresser à un tribunal pénal. Les militaires, en revanche, s'exposent à des poursuites pénales pour désertion de poste ou pour ne pas avoir rempli une tâche conformément aux normes en vigueur. Un tel comportement constitue non seulement une négligence mais il compromet la sécurité d'autres militaires. Il existe d'autres exemples de crimes et délits militaires non reconnus comme tels dans la société civile: l'engagement frauduleux, l'absence sans permission, l'absence lors d'un déplacement, le manque de respect envers un supérieur, la mutinerie, l'intelligence avec l'ennemi et l'assoupissement en service.

Cette question est importante: quels sont les crimes de compétence militaire et ceux de compétence civile? En principe, le recours à des tribunaux militaires doit rester limité, les juridictions civiles devant prévaloir autant que possible. Les juridictions militaires doivent se limiter aux crimes commis dans l'exercice de fonctions militaires et les codes militaires doivent autant que possible rester distincts de la loi pénale civile.

Il faut rappeler ici que, dans divers pays, les tribunaux militaires ne font pas partie de l'appareil judiciaire mais des tribunaux administratifs qui restent dans la sphère des forces armées. En d'autres termes, les juges militaires ne sont pas, le plus souvent, nommés conformément aux dispositions et aux conditions constitutionnelles applicables à la nomination des magistrats. Ce qu'il ne faut pas oublier, toutefois, c'est que dans tous les cas les tribunaux militaires doivent

rester sous le contrôle du judiciaire. Dans beaucoup de pays, cette supervision est assurée par l'établissement de cours d'appel civiles.

Gestion du personnel dans le secteur de la sécurité

Le travail des militaires est spécifique en ce sens qu'il implique des risques physiques, des mutations régulières, des séparations de sa famille, etc. Les parlementaires ne doivent donc pas oublier qu'il ne s'agit pas d'un «travail comme un autre». Une bonne gestion du personnel -notamment le recrutement, la sélection, la dotation en personnel, la rémunération, l'éducation et les récompenses, ainsi que le déploiement de personnel militaire dans les opérations d'application de la loi au niveau national- est essentielle si l'on veut un secteur de la sécurité professionnel qui adhère aux principes démocratiques et respecte l'Etat de droit et la suprématie du civil.

Dans la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest, le parlement n'est pas impliqué dans le processus de recrutement du personnel destiné au secteur de la sécurité, au-delà de la détermination des effectifs plafonds. Ainsi, les règles permanentes du Sénat et de la Chambre des représentants du Nigeria prévoient que les commissions de la défense contrôlent le volume et la composition des forces armées. L'Assemblée nationale ne détermine pas les besoins des armées en matière d'assistance sociale et de formation, au-delà de son approbation pour tout accroissement des salaires et des allocations. Toutefois, elle est autorisée à recevoir des pétitions émanant des personnels, tant en service que retraités, et à les traiter. Les commissions de défense du Sénat et de la Chambre reçoivent les pétitions, mènent des enquêtes et font les recommandations nécessaires aux armées.

Les parlements doivent contrôler la création et le maintien des forces de sécurité professionnelles. Ils doivent veiller à ce que les plans de gestion du personnel définis et mis en œuvre permettent d'obtenir des effectifs dont le travail reflète des valeurs de démocratie et de professionnalisme. Il leur incombe de s'assurer que l'Etat se comporte comme un employeur juste vis-à-vis des militaires en termes de salaires, conditions de travail, rémunération et primes, retraites, etc.

Le principe du caractère fédéral qui est inscrit dans la section 14(3) de la Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigeria stipule que toutes les agences fédérales doivent être constituées de manière à s'assurer qu'il n'y ait pas prédominance de personnes provenant exclusivement d'un petit nombre d'Etats, d'ethnies ou d'autres groupes particuliers. En 2008, une tentative visant à introduire une telle mesure au sein des forces armées ghanéennes pour remédier à des déséquilibres asymétriques de nature ethnique et régionale rencontra une vive opposition.

Toutefois, le recrutement, la sélection et la promotion du personnel de sécurité dans les deux pays avaient été confrontés à des problèmes d'un caractère plus procédural que fédéral, ceux-ci allant d'un lobbying excessif pour des candidats et la vente de formulaires factices jusqu'à la corruption d'officiers recruteurs. Au Nigeria, sous l'autorité des chefs de service respectifs (les chefs d'Etat-major des

armées de terre, de l'air et de mer), le processus de recrutement a été adapté à des systèmes en ligne ('recrutement en ligne') depuis 2007 afin de contrôler tout favoritisme et autres sources d'inefficience. Les procédures d'affectation, de promotion, de discipline et de renvoi des officiers de police par la Commission indépendante des services de police, créée par un décret de l'Assemblée nationale, se sont révélées plus efficaces et plus transparentes.

En raison de la capacité limitée des effectifs des forces de police et de gendarmerie (le ratio moyen police/population est de 1 :2,000), quelques Etats d'Afrique de l'Ouest ont eu recours à l'usage, de façon répétitive, de leurs forces militaires dans des opérations intérieures. Une question récurrente au cours de ces opérations aura été l'abus des droits humains des populations civiles par les militaires. Les rapports sur de tels abus désignent 'l'Opération Flush Out' menée en 2006 et 2007 dans les zones minières du Ghana ainsi que la campagne conduite au Nigeria en mai 2009 par une force opérationnelle interarmées contre des groupes dissidents dans la région du delta du Niger. Pour se garantir contre ces pratiques, le parlement devrait s'assurer que la constitution ou d'autres législations prévoient bien les circonstances dans lesquelles un déploiement militaire domestique peut être autorisé. Dans le cas du delta du Niger, la ratification de l'opération militaire et l'extension du mandat de la force opérationnelle interarmées par la Chambre des représentants ne sont intervenues que lorsque le débat sur l'opportunité de l'opération a pris des dimensions significatives.

Encadré 59

Gestion du personnel: points importants pour les parlementaires

Les parlements doivent se tenir informés des points suivants lors de toute proposition du gouvernement concernant la gestion du personnel des forces de sécurité.

Politique générale

- ▶ Le parlement a-t-il été invité à approuver les politiques de gestion du personnel des forces de sécurité, soit dans le cadre du projet de budget annuel, soit dans un document séparé?
- ▶ Les politiques de gestion du personnel et celles relatives à la structure des forces sont-elles réalistes et faisables du point de vue du budget et de l'économie nationale?

Effectifs et conditions générales

- ▶ Le parlement fixe-t-il un maximum pour les effectifs des forces armées, de la police ou des services de renseignements?
- ▶ Le parlement fixe-t-il des plafonds par rang?

- ▶ Toutes les politiques de gestion du personnel sont-elles accessibles aux citoyens?
- ▶ Le parlement reçoit-il toutes les informations nécessaires : effectifs par grades, salaires, fonctions, postes à pourvoir, etc.?
- ▶ Les politiques de réforme du secteur de la sécurité tiennent-elles compte des conséquences sociales des licenciements?

Recrutement et sélection

- ▶ Tous les postes sont-ils ouverts à tous les citoyens, y compris aux femmes, de par la loi?
- ▶ Le système de recrutement dans les forces de sécurité est-il ouvert par opposition aux systèmes de recrutement fermés dans lesquels seuls certains segments de la société peuvent postuler?
- ▶ La sélection des candidats se fait-elle d'après des critères professionnels?
- ▶ Les postes à pourvoir sont-ils nombreux au sein des forces de sécurité?
- ▶ Le taux d'abandon est-il élevé après la sélection initiale?

Pourvoi des postes

- ▶ Le principe prioritaire est-il que les recrutements et les promotions doivent se faire sur la base du mérite et de la qualité ?
- ▶ Y a-t-il un système d'évaluation périodique des qualités professionnelles?
- ▶ Ce système est-il transparent, objectif et juste ?
- ▶ Le secteur de la sécurité offre-t-il des perspectives de carrière attrayantes et motivantes?
- ▶ Y a-t-il interdiction pour les personnels des forces de sécurité d'avoir un deuxième emploi salarié?
- ▶ Les officiers supérieurs ont-ils une expérience de terrain et ont-ils servi dans le cadre de missions de paix à l'étranger?
- ▶ Le parlement ou la commission parlementaire compétente sont-ils consultés par le Ministre de la défense (ou par d'autres ministres compétents) en cas de nominations à des postes de haut rang, notamment celui de commandant en chef?

Déploiement pour des opérations intérieures

Y a-t-il des dispositions constitutionnelles ou une autre législation prévoyant :

- ▶ Les circonstances dans lesquelles un déploiement militaire interne peut être autorisé ?
- ▶ Les responsables publics ayant le pouvoir d'ordonner un déploiement militaire?
- ▶ Les procédures que les responsables publics doivent suivre ?
- ▶ Les règles auxquelles les officiers prenant part à de telles opérations doivent se plier?

Rémunération

- ▶ Les salaires des personnels des forces de sécurité sont-ils suffisamment élevés par rapport à ceux des autres professions? Peuvent-ils rivaliser avec ceux du privé sur le marché du travail?
- ▶ Les salaires sont-ils versés en temps voulu?
- ▶ Les personnels des forces de sécurité sont-ils rémunérés sur la base du mérite et de la qualité?
- ▶ Les résultats réels de ces personnels ont-ils une influence sur leur rémunération?
- ▶ Le système de rémunération est-il transparent pour les principaux intéressés et pour les citoyens?
- ▶ Qu'en est-il des systèmes de retraite et de pension?
- ▶ Si on le compare aux salaires et aux primes versées aux personnels actifs, le système des retraites est-il satisfaisant? Que peuvent gagner ou perdre les personnels des forces de sécurité lorsqu'ils prennent leur retraite ?

*Basé sur: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.*

Visite des locaux des services de sécurité

Il est essentiel que tous les parlementaires aient une connaissance parfaite du secteur de la sécurité. La connaissance théorique doit être complétée par une expérience pratique sur le terrain afin de mieux comprendre les besoins du personnel des services de sécurité. Ainsi, des visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité permettent de développer le dialogue et de renforcer la confiance et la compréhension entre les responsables politiques et militaires. Les parlementaires découvrent la vie quotidienne des soldats, leurs problèmes et montrent aux militaires que les hommes politiques s'intéressent activement au bien-être des soldats.

Encadré 60

Visite des locaux des services de sécurité: le cas du Nigeria

L'autorisation légale pour la visite de parlementaires aux locaux des services militaires et de sécurité découle des pouvoirs budgétaires généraux et de contrôle inscrits aux sections 80 et 88 de la constitution de 1999, ainsi que de la juridiction des commissions de défense et de sécurité précisée dans les ordres permanents. Ces visites sont conduites pour échanger des points de vue avec le personnel militaire, pour s'assurer de la bonne application des fonds attribués aux armées et pour tenir pour responsables de tout manquement le Ministre de la défense et le chef d'Etat-major des armées. En général, les membres et les secrétaires des commissions de la défense et de la sécurité concernées ou de la commission d'enquête ad hoc y participent. Ces visites ont lieu chaque fois que le besoin s'en fait sentir, mais au moins trois fois au cours d'une année législative. Bien qu'elles n'impliquent aucune procédure particulière, elles ne se déroulent qu'après que les autorités militaires en aient été avisées. Les visites parlementaires ont servi à renforcer les relations entre civils et militaires et à promouvoir compréhension et confiance entre les institutions. Les rapports de ces visites peuvent être présentés devant le parlement, mais le sont souvent à huis clos en raison de la nature confidentielle et sensible des sujets abordés. Ces rapports peuvent aussi servir de base à la convocation ou à la comparution de toute personne pour témoigner devant une commission.

Source: Interview avec l'Honorable Oluwole Oke, Président de la Commission de défense, Chambre des représentants, Assemblée nationale de la République fédérale du Nigeria, décembre 2009.

Dans les centres de détention, y compris les prisons, les détenus sont entièrement entre les mains et sous contrôle du personnel de sécurité. Cette situation les rend particulièrement vulnérables à toutes sortes de violations des droits humains. Malheureusement, les cas de torture et de sévices dans les prisons et les centres de détention ne se comptent plus. En conséquence, ces institutions doivent être soumises à des mécanismes de contrôle spéciaux. A cette fin, les visites de parlementaires et d'experts sont précieuses: elles révèlent les cas de mauvais traitements et empêchent les récidives.

L'article 4 du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (approuvé en décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations Unies) met en place un mécanisme obligeant les Etats à ouvrir leurs centres de détention aux visites d'experts indépendants nationaux et internationaux chargés de faire des recommandations en vue de réduire le risque de mauvais traitements.

Inutile de dire que les visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité, tels que les bases militaires, doivent être coordonnées avec le ministère de tutelle (par exemple le ministère de la défense). Des visites inopinées ou non coordonnées peuvent, en effet, entraîner de lourdes conséquences car elles sont parfois perçues comme la preuve d'un manque de confiance en l'institution militaire et de méfiance vis-à-vis de la hiérarchie. De plus, elles peuvent perturber le fonctionnement de l'armée. Il faut, en outre, que ces visites soient bien préparées et que les représentants des divers partis politiques y participent.

L'inconvénient de ces visites est que la commission parlementaire ne peut voir que ce que les commandants des services de sécurité veulent bien lui montrer. De telles visites ne révèlent pas la véritable nature des problèmes mais permettent parfois aux militaires d'exploiter la situation pour parvenir à leurs fins, notamment lorsqu'ils ont des revendications budgétaires. On peut remédier, dans une certaine mesure, à cette situation en se mettant d'accord sur trois types de visites: celles recommandées par l'armée, celles recommandées par le parlement et annoncées à l'avance, et celles recommandées par le parlement avec un court préavis (de vingt quatre heures, par exemple).

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Assurez-vous :

- ▶ Que les militaires prêtent un serment d'allégeance à la constitution, à l'état de droit et aux institutions, et non à des personnes.
- ▶ Qu'ils reçoivent une formation aux grandes valeurs et aux normes démocratiques, aux droits civils et au droit humanitaire, dans le cadre de leur formation militaire.
- ▶ Que les officiers ne puissent être parlementaires.
- ▶ Que la sélection de nouveaux soldats et officiers soit fondée sur des critères professionnels.
- ▶ Que les soldats soient tenus, de par la loi, de désobéir aux ordres illégaux (délictueux) et abusifs.
- ▶ Que la déontologie des militaires se fonde sur l'obéissance volontaire, soutenue par des codes de conduite appropriés.
- ▶ Que la compétence de la juridiction militaire soit aussi limitée que possible et que les décisions des tribunaux militaires puissent toujours donner lieu à appel devant des tribunaux pénaux civils.
- ▶ Que les forces de sécurité soient tenues de rendre compte, en droit et en fait, à chacune des composantes essentielles de l'Etat (voir le début de ce chapitre consacré à la responsabilité individuelle des militaires) et que les mécanismes internes par lesquels les forces de sécurité rendent des comptes soient prévus par la loi, de sorte que les abus et les plaintes puissent être examinés au plan interne et que les responsables soient sanctionnés. Assurez-vous que lesdits mécanismes sont efficaces. Veillez à ce que le parlement demande des enquêtes indépendantes et les suspects appelés à rendre des comptes.

Relations entre le parlement et les forces armées

- ▶ Instituez la pratique régulière des 'portes ouvertes' pour que les parlementaires et les citoyens ordinaires puissent visiter les cantonnements et se mêler aux militaires et à leur famille.

Droits civils des personnels en service

- ▶ Limiter par la loi les droits civils des militaires de manière à assurer à la fois un bon état de préparation et la neutralité politique des armées.
- ▶ Ne pas oublier que toute limitation des droits civils doit avoir pour unique critère le caractère et les tâches dévolues aux services de sécurité, à savoir le monopole de l'usage de la force dans la société.

- ▶ L'acceptation de limitation aux droits civils doit être compensée par des mécanismes efficaces de recours.

Obéissance

- ▶ Inscrivez dans la loi le devoir pour les militaires, y compris les conscrits, de désobéir aux ordres illégaux et immoraux et aux ordres qui contreviennent aux droits humains et aux normes du droit humanitaire international.
- ▶ Veillez à ce que le système disciplinaire au sein des services de sécurité fasse respecter cette obligation.

Abus et corruption

- ▶ Agissez rapidement dès qu'un scandale ou un abus, notamment une affaire de corruption ou de violence, se produit au sein de la force de sécurité.
- ▶ Assurez-vous qu'une enquête approfondie soit effectuée et, s'il y a lieu, que l'organe compétent prenne des sanctions applicables sans délai.
- ▶ Promulguez des lois interdisant que les militaires et d'autres agents des forces de sécurité se livrent à des tâches parallèles ou à des activités commerciales en tant que personne physique ou morale.

Tâches et volume des effectifs

- ▶ Veillez à ce que les tâches affectées aux forces armées, ainsi que les effectifs, soient cohérents avec les ressources de l'économie nationale.

Rémunération des personnels de la sécurité

- ▶ Faites en sorte que les salaires soient économiquement viables, tout en restant aussi compétitifs que possible sur le marché du travail et susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.
- ▶ Assurez-vous que les salaires soient versés régulièrement.
- ▶ N'oubliez pas que des salaires insuffisants rendent les forces de sécurité non attrayantes et en détournent les jeunes gens qualifiés.
- ▶ N'oubliez pas que, dans certains environnements, des salaires insuffisants et/ou dont les échéances ne sont pas respectées, incitent à la corruption, voire à l'extorsion de fonds et à la violence.
- ▶ Les avantages financiers et les privilèges accordés aux agents de sécurité et à leurs chefs ne doivent, par ailleurs, ni créer d'avantages acquis ni inciter les éléments des forces de sécurité à préserver une influence politique. Lesdits avantages et privilèges doivent être connus et contrebalancés par des avantages et privilèges offerts aux autres fonctionnaires. Les privilèges ne doivent être motivés que par les dangers du service dans les zones opérationnelles.

Visite des locaux des services de sécurité

- ▶ Efforcez-vous de faire inscrire dans la loi les visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité (y compris les troupes déployées à l'étranger).
- ▶ A défaut de loi habilitant les délégations de parlementaires à visiter les locaux des services de sécurité, assurez-vous que des parlementaires peuvent néanmoins participer à de telles visites. Déterminez à quelles conditions cela est possible, selon quelles procédures, quels critères de choix des parlementaires concernés, et avec quel l'impact.
- ▶ Assurez-vous que des règlements précisent bien:
- ▶ quels locaux de services de sécurité peuvent être visités;
- ▶ dans quelles circonstances et conditions lesdites visites peuvent être effectuées, par exemple, si des visites peuvent être organisées à tout moment; et
- ▶ l'usage en la matière et la fréquence des visites parlementaires aux unités ou bases militaires nationales.
- ▶ Assurez-vous que des rapports écrits sur ces visites soient soumis au parlement ou à la commission compétente et fassent l'objet de débats.
- ▶ Évaluez l'impact des visites déjà effectuées.
- ▶ Assurez-vous que votre Etat a ratifié la Convention des Nations Unies contre la torture et son Protocole facultatif.
- ▶ Veillez à ce que les délégations parlementaires ne soient pas représentatives d'un seul parti et qu'elles comprennent une proportion suffisamment représentative des membres de la majorité et de l'opposition au parlement.
- ▶ Assurez-vous que les délégations parlementaires en visite respectent, dans la mesure du possible, l'équilibre entre hommes et femmes.
- ▶ Pour éviter les effets contre-productifs, assurez-vous que la visite parlementaire soit coordonnée avec le ministère de la défense.
- ▶ Assurez-vous qu'un rapport détaillé soit soumis au parlement ou à ses commissions compétentes et débattu.
- ▶ Assurez-vous que les autorités compétentes de sécurité obtiennent le rapport suffisamment à l'avance pour soumettre leurs observations.
- ▶ Veillez à ce que les conclusions et recommandations de la délégation et les décisions du parlement à cet égard soient suivies d'effets et réfléchissez à l'opportunité de leur publication.

Chapitre 24

Place du genre dans le contrôle parlementaire¹

Les parlementaires sont les représentants du peuple et sont responsables devant lui. Étant donné que les femmes, les hommes, les garçons et les filles ont des besoins et des rôles différents, il appartient aux membres du parlement de s'assurer que ces besoins et rôles sont bien pris en compte dans le contrôle du secteur de la sécurité. Ceci requiert d'élaborer une législation et des politiques de sécurité sensibles au genre ; de tenir les institutions du secteur de la sécurité responsables de l'intégration de la dimension genre ; des budgets équitables ; et l'implication des hommes et des femmes dans les processus de prise de décision sur les questions de défense et de sécurité.

Importance de la dimension genre

« Le genre » se rapporte à la construction sociale des rôles et des relations entre hommes et femmes. Autrement dit, on apprend aux hommes et aux femmes certains rôles et comportements appropriés selon leur sexe. Par exemple, les hommes ne sont, biologiquement, pas plus aptes que les femmes à devenir parlementaires. Pourtant, ils constituent la majorité, soit 80%, des parlementaires dans le monde. Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, comme partout dans le monde, cela est dû aux stéréotypes culturels en matière de genre qui barrent

¹ Ce chapitre a été rédigé par Mme Kristin Valasek avec l'assistance de Mme Beatrice Mosello. Ce chapitre est fortement inspiré de "Place du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité" de Ilya Luciak; "Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale" de Peter Albrecht et Karen Barnes; "Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité" de Kristin Valasek, tirés de la *Boîte à outil «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS)»*. Eds. Megan Bastick et Kristin Valasek (Genève: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

aux femmes l'accès à la politique. Ce type de rôles, lié à l'appartenance à un sexe, n'est pas immuable, peut changer avec le temps et varier considérablement selon et à l'intérieur même des cultures.

S'agissant du contrôle du secteur de la sécurité, la prise en compte des questions de genre renforce l'aptitude du parlement à contrôler le secteur de la sécurité dans son intégralité et à s'assurer qu'il satisfait aux différents besoins de sécurité des différentes populations qu'il représente.

Traiter les différents besoins et menaces à la sécurité des femmes, des hommes, des garçons et des filles

En plus d'un accès différencié aux soins médicaux, à l'éducation, au pouvoir de décision et à d'autres ressources, ce qui affecte également en retour leur sécurité, les hommes et les femmes font face à différentes formes de violences. Alors que les hommes constituent une grande majorité des auteurs et des victimes des violences par armes légères, les femmes sont victimes d'un taux bien plus élevé de violences domestiques et sexuelles. Par exemple, globalement, 90% des morts par armes à feu sont des hommes et une femme sur trois est victime d'une violence liée au sexe. Des taux élevés de violences sexuelles contre les femmes ont été relevés dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, comme la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Libéria et la Sierra Leone. Ces crimes qui se répandent partout constituent une grave menace à la sécurité humaine et à la sécurité nationale. Les parlementaires ont la possibilité de faire en sorte que ces différentes menaces sécuritaires soient prises en compte par la législation et les budgets de même qu'à travers le contrôle des institutions du secteur de la sécurité.

Créer des institutions du secteur de la sécurité équitables

Pour instaurer une sécurité et une justice efficaces, il est essentiel de créer des institutions du secteur de la sécurité représentatives et responsables. Les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel de contrôle en accroissant le nombre de personnels féminins dans les institutions du secteur de la sécurité et en tenant ces institutions responsables de l'intégration systématique de la dimension genre. De plus, les parlements peuvent accroître la prévention et la responsabilisation en matière de discrimination fondée sur le genre, de harcèlement sexuel et de violence. Entre les scandales des soldats de maintien la paix impliqués dans l'exploitation sexuelle et les taux élevés de harcèlement sexuel au sein des forces armées, jusqu'aux viols commis par des gardiens de prison- toutes ces formes de violences sexistes sont des actes criminels qui ternissent l'image et réduisent d'autant l'efficacité du secteur de la sécurité.

Egalité d'accès à la prise de décision en matière de sécurité

C'est en impliquant à la fois les hommes et les femmes dans les processus de contrôle du secteur de la sécurité qu'on le rendra plus efficace, plus complet et plus durable. Par ailleurs, hommes et femmes, en tant que citoyens et électeurs, ressentent l'effet des décisions prises sur les questions de sécurité et devraient

prendre part égale à la prise de décision. Cela serait en cohérence avec les lois et les instruments internationaux, régionaux et nationaux qui stipulent que les hommes et les femmes ont un droit égal de participer à tous les niveaux de gouvernance et de prise de décision (voir encadré 61). Dans la mesure où les femmes sont nettement sous-représentées dans les parlements d'Afrique de l'Ouest (voir encadré 65), les parlementaires doivent prendre des mesures pour accroître la représentation des femmes, collaborer avec les organisations de femmes et se concerter avec leurs électeurs hommes et femmes.

Encadré 61

Lois et instruments internationaux et régionaux

Afin de se conformer aux lois et instruments internationaux et nationaux, les politiques et les lois sur la sécurité, doivent être sensibles à la parité : hommes et femmes doivent être impliqués dans les processus de prise de décision. Les instruments majeurs comprennent:

- ▶ La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- ▶ Le Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), article 63 « Femmes et développement » (1993)
- ▶ La Déclaration de Beijing et le Programme d'action (1995)
- ▶ Les Résolutions 1325, 1820, 1888, 1889 1960 sur les femmes, la paix et la sécurité du Conseil de sécurité des Nations Unies (2000, 2008, 2009, 2010)
- ▶ Le Protocole à la Charte africaine sur les droits humains et des peuples de l'Union africaine, sur les droits des femmes en Afrique (2003)
- ▶ La Déclaration solennelle de l'Union africaine sur l'égalité des sexes en Afrique (2004)
- ▶ La politique sur l'égalité des sexes de la CEDEAO (2004)
- ▶ Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (2008)

Politiques et législation relatives à la sécurité

Les parlementaires peuvent amender la législation et les politiques en matière de sécurité -y compris les stratégies de sécurité nationale, les accords de paix et les livres blancs sur la défense et la sécurité- de telle façon qu'elles prennent adéquatement en compte les besoins de sécurité et les rôles des femmes, des hommes, des garçons et des filles. Quatre pistes pourraient en particulier être suivies:

Impliquer les hommes comme les femmes à travers:

- ✓ Des discussions sur les projets politiques avec les électeurs hommes et femmes, par exemple au cours de réunions publiques.
- ✓ Un appel à une consultation ou un dialogue national sur la sécurité, impliquant des organisations de femmes.
- ✓ Un débat ouvert ou une audition parlementaire.
- ✓ L'inclusion d'hommes et de femmes au sein de commissions parlementaires responsables de la législation et des politiques relatives à la sécurité.
- ✓ La création/implication d'un/e médiateur/trice parlementaire afin de faciliter l'implication des hommes et des femmes de la population civile.
- ✓ La discussion des projets de politiques et de législations de sécurité avec les media afin de sensibiliser le grand public sur les problématiques de sécurité.

Inclure l'expertise en matière de genre en:

- ✓ Consultant des experts sur les questions de genre, y compris des organisations de femmes, des universitaires et des représentants des ministères de la Condition féminine/ chargés de l'égalité des sexes.
- ✓ Organisant des réunions et des exposés sur les questions de genre à l'attention des parlementaires et du personnel parlementaire au sein des différentes commissions (voir encadré 62).
- ✓ Commanditant des recherches sur les questions de genre et sécurité, comme par exemple une étude d'impact du projet de politique de sécurité centrée sur les questions de genre.

Inclure les questions de genre dans le contenu

- ✓ Garantir que le contenu respecte les lois et les instruments nationaux, régionaux et internationaux sur le genre (voir encadré 61).
- ✓ Affirmer l'importance qu'il y a à réaliser l'égalité entre hommes et femmes, ainsi qu'entre groupes sociaux, ethniques et religieux, en tant que problème lié à la sécurité nationale.
- ✓ Insister sur le fait que la violence sexiste à l'encontre des hommes, des femmes, des garçons et des filles est une grave menace interne à la sécurité; et que des

stratégies prioritaires ainsi que des allocations budgétaires sont nécessaires pour prévenir et réagir contre ce type de violences, et les sanctionner.

- ✓ Affirmer l'égalité des droits de tous les hommes et de toutes les femmes à participer, à tout poste de responsabilité, aux institutions du secteur de la sécurité. Réclamer des mesures visant à accroître la représentation des femmes, y compris des cibles stratégiques pour le recrutement, la rétention et la promotion.
- ✓ Déclarer la nécessité d'éliminer la discrimination -au sein des institutions du secteur de la sécurité et dans le cadre de la prestation des services de sécurité et de justice- basée sur la religion, l'appartenance tribale ou ethnique, le sexe, la langue, l'orientation sexuelle ou toute autre base abusive.
- ✓ Inclure des dispositions spécifiques sur la discrimination, le harcèlement sexuel et toute autre forme de violence sexiste dans les codes de conduite pour les institutions du secteur de la sécurité.
- ✓ Instituer des mécanismes qui garantissent la participation de la société civile, y compris les organisations de femmes, dans le contrôle de la mise en œuvre des politiques de sécurité, des processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et des institutions du secteur de la sécurité.

Utiliser un langage respectueux de l'égalité des sexes en:

- ✓ Spécifiant, quand cela est pertinent, 'hommes, femmes, garçons, filles', plutôt que 'populations pauvres ou groupes vulnérables'.
- ✓ Utilisant un langage non discriminatoire, comme 'officier de police' plutôt que policier, droits humains plutôt que droits de l'homme.
- ✓ Utilisant elle/il ou il/elle, et non il.

Par exemple, le Livre blanc de la Sierra Leone sur la défense (2002) parle de 'soldats et soldates' et précise que «le ministère de la Défense, en liaison avec les Forces armées de la Sierra Leone (RSLAF) s'est engagé à recruter et à maintenir en service du personnel de haut niveau sans considération de son appartenance tribale, sa région, son sexe ou sa religion ...». Une fois que les lois ou les politiques sécuritaires ont été adoptées, il est également important d'en contrôler et d'en évaluer la mise en application pour s'assurer qu'elle répond aux besoins des hommes, des femmes, des filles et des garçons.

Encadré 62

Formation sur la place du genre dans la RSS pour les législateurs libériens

Le Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN) en collaboration avec le Groupe conflit, sécurité et développement (CSDG) du King's College de Londres a mis au point un programme de formation à la RSS pour les membres libériens des commissions permanentes de sécurité et de défense du Sénat et de la Chambre des représentants. L'objectif de ce programme est d'impliquer les législateurs libériens et les partenaires au sein des institutions du secteur de la sécurité et de la société civile dans le nécessaire contrôle parlementaire de la RSS afin de s'assurer que les approches adoptées tiennent compte de la dimension genre et soient transparentes.

Dans le cadre de ce programme de trois ans, l'ASSN et le CSDG ont organisé, entre le 3 et le 7 juillet 2008, un séminaire interactif au Royaume-Uni sur 'Une RSS transparente et tenant compte du genre' pour 25 législateurs libériens et des représentants des institutions du secteur de la sécurité et de la société civile. Cette approche axée sur le processus vise à s'assurer que le processus RSS mené par les autorités nationales qui garantisse la participation de tous. L'accent mis sur l'engagement des législateurs libériens dans le processus est crucial pour permettre une appropriation nationale d'un processus de RSS inclusif, compte tenu de la responsabilité de contrôle qui leur est constitutionnellement dévolue.

Le séminaire de formation comprenait des sessions sur des approches de la RSS tenant compte de la dimension genre, et sur la façon d'intégrer de manière concrète la dimension genre dans le contrôle du secteur de la sécurité. Des méthodes interactives furent utilisées, telles que les discussions en petits groupes, le brassage d'idées, les exercices basés sur des scénarii, afin d'accroître la compréhension par les participants des questions de genre.

Source: Interview avec Eka Ikpe, Associée de recherche, Groupe conflit, sécurité et développement (CSDG) du King's College de Londres, septembre 2009.

Contrôle des institutions du secteur de la sécurité

En exerçant leur contrôle sur les institutions du secteur de la sécurité, les parlementaires ont la capacité de les examiner pour s'assurer qu'elles remplissent bien leurs obligations relatives aux questions de genre. Ils peuvent même jouer un rôle capital en garantissant un meilleur recrutement, taux de rétention et avancement des femmes; en éliminant le harcèlement sexuel, la discrimination et autres violations des droits humains; et en contrôlant la prise en compte des questions de genre. Cela leur est possible grâce au travail en commission de défense et de sécurité, au contrôle budgétaire et aux autres mécanismes de contrôle.

Recrutement, rétention et avancement des femmes

En Afrique de l'Ouest, comme dans le reste du monde, les femmes sont nettement sous-représentées au sein des institutions du secteur de la sécurité, c'est-à-dire le secteur de la justice, les forces armées, les prisons, les services de police, les services de renseignements et les gardes frontières (voir encadré 63). Même si le pourcentage de personnel féminin s'accroît, les femmes sont encore souvent reléguées à des fonctions administratives ou à d'autres positions de début de carrière. Toutefois, il a été démontré que le fait d'avoir des institutions de sécurité plus représentatives incite les civils à plus de confiance, renforce l'aptitude à mieux assurer la sécurité et la justice, et constitue un excellent indicateur de gouvernance démocratique.

Plus spécialement, une participation accrue des femmes est viable, nécessaire et bénéfique au niveau opérationnel. Etant donné les rôles habituellement dévolus aux hommes et aux femmes, les femmes possèdent souvent des compétences fondamentales, y compris des compétences en matière de communication, et une capacité à désamorcer des conflits potentiellement violents, élargir les réseaux de collecte de renseignements, fouiller les femmes, et apporter une assistance à la suite de violences sexistes.

Encadré 63

Pourcentage de personnel féminin dans les forces armées et la police en Afrique de l'Ouest

Pays	Forces armées	Police	Composante militaire des opérations de maintien de la paix
Bénin	20.00%	6.52%	4.6% (56 sur 1,207)
Burkina Faso	1.47%	4.98%	0.75% (6 sur 794)
Cap Vert	1.75% au service militaire 3.50% personnel militaire permanent	8.71%	-
Côte d'Ivoire	0.5%	11.14%	-
Gambie	Non disponible	Non disponible	3.3% (7 sur 212)
Ghana	107 personnels féminins (2005)	Entre 12.05% et 15.3%	9% (as of 2006)
Guinée	Non disponible	15%	9.8% (13 sur 133)
Guinée-Bissau	4.19%	11.75%	-
Liberia	3.86%	12.6%	-
Mali	Non disponible	11.56%	4.31% (5 out of 116 en octobre 2010)
Niger	Est. 0.41% - 2%	Non disponible	0.33-0.67% in ONUCI alone (1 à 2 sur 300 en juin 2010)
Nigeria	Est. 3% - 10%	12.41%	-
Sénégal	4%	Est. 5%	0% (0 sur 1,605 en avril 2010)
Sierra Leone	3.92%	16.26%	-
Togo	3.20%	6.69%	0.13% (1 sur 800 en mai 2010)

Source: Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (2009) "Gender Statistics by Country – 31 May 2009"; Miranda Gaanderse, Jean-Jacques Purusi, Kristin Valasek (2011) *Gender Survey of Security Sector Institutions in ECOWAS Countries*, Genève: DCAF (prochainement disponible).

Les parlementaires ont la possibilité de prendre toute une série de mesures pour accroître la participation des femmes aux institutions du secteur de la sécurité, notamment:

- ✓ Adopter des résolutions appelant à une participation accrue des femmes au sein des institutions de paix et de sécurité, y compris un taux plus élevé de femmes déployées dans les missions de maintien de la paix.
- ✓ Elaborer des lois et des politiques qui réclament des mesures spécifiques pour accroître le recrutement, la rétention et l'avancement des femmes dans les institutions du secteur de la sécurité, y compris l'instauration d'objectifs minimums stratégiques.
- ✓ Adopter des lois garantissant l'ouverture aux femmes comme aux hommes de tout poste au sein du secteur de la sécurité, unités opérationnelles incluses.
- ✓ Demander et mettre à la disposition du public des données statistiques précises sur le nombre de femmes et d'hommes servant au sein des institutions du secteur de la sécurité.
- ✓ Inclure dans les livres blancs sur la défense la création au sein des institutions du secteur de la sécurité d'un programme de promotion de l'égalité des chances et/ou de discrimination positive. Mandater, par exemple, l'établissement d'un département pour l'égalité des chances, de points focaux pour les questions de genre et d'un plan de discrimination positive.
- ✓ Instituer des rapports annuels au parlement de la part des différentes institutions du secteur de la sécurité sur la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs plans d'égalité des chances.
- ✓ Approuver la nomination de personnel féminin de haut niveau au sein du secteur de la sécurité.
- ✓ Requérir une évaluation indépendante sur les processus de recrutement, de rétention et d'avancement afin d'évaluer les obstacles et d'identifier les points d'entrée pour une participation plus importante des femmes.
- ✓ Légiférer sur le droit pour le personnel du secteur de la sécurité de former des syndicats et des associations, y compris des personnels féminins.
- ✓ Consulter les associations de personnels féminins dans les différentes institutions du secteur de la sécurité.

Éliminer le harcèlement sexuel, la discrimination et toute autre violation des droits humains

Un aspect important du contrôle porte sur la prévention et la réaction aux abus contre les droits humains commis par le personnel et les institutions du secteur de la sécurité. Les institutions du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest ne sont pas exemptes de discrimination, de harcèlement et de violence sexiste. Les hommes et les garçons comme les femmes et les filles, les civils comme les personnels du secteur de la sécurité peuvent devenir victimes. Œuvrer à l'élimination de ces

violations ne constitue pas uniquement une obligation en vertu du droit national, régional et international, mais crée également des institutions plus efficaces et plus dignes de confiance.

Les parlementaires peuvent prendre des mesures en vue de l'élimination de la discrimination, du harcèlement et des violations des droits humains en:

- ✓ Adoptant une législation complète sur toutes les formes de discrimination, de harcèlement et de violence sexiste, assortie des peines afférentes.
- ✓ Surveillant la mise en œuvre des engagements nationaux, régionaux et internationaux sur la discrimination, le harcèlement et la violence sexiste.
- ✓ Créer une instance parlementaire d'enquête ou d'audition en y incluant les organisations de la société civile
- ✓ Créer ou revoir le fonctionnement des mécanismes d'audit tels que les organes de médiation, d'observation du respect des droits humains ou les commissions des droits humains.
- ✓ Introduire des codes de conduite ou d'autres mesures -comme par exemple sur le harcèlement sexuel- qui incluent des procédures disciplinaires claires.
- ✓ Contrôler les plaintes et les enquêtes concernant les violations de droits humains commises par le personnel du secteur de la sécurité, avec l'objectif d'en finir avec l'impunité.
- ✓ Commanditer une étude indépendante sur le harcèlement sexuel, la discrimination et/ou la violence au sein des institutions du secteur de la sécurité.

Contrôler l'intégration systématique de la dimension genre

Les institutions du secteur de la sécurité qui intègrent les questions de genre dans leur travail quotidien sont plus susceptibles de répondre aux besoins de justice et de sécurité des hommes, femmes, filles et garçons. Les parlementaires peuvent jouer, là aussi, un rôle capital en s'assurant que les institutions du secteur de la sécurité intègrent les questions de genre en:

- ✓ Réclamant l'élaboration de politiques institutionnelles d'intégration systématique de la dimension genre.
- ✓ Créant des groupes responsables des questions de genre au sein des institutions du secteur de la sécurité avec la capacité de soutenir et de contrôler la mise en œuvre des politiques et des plans sur l'égalité des sexes. Créer un poste ou un bureau, tel que le médiateur, doté du pouvoir spécifique de contrôler l'intégration des questions de genre dans les institutions du secteur de la sécurité.
- ✓ Commanditant une évaluation de la mise en œuvre des politiques institutionnelles ou des plans d'action sur l'égalité des sexes.

- ✓ Visitant sur place des institutions du secteur de la sécurité, comme les casernes des forces armées, pour contrôler l'exécution des initiatives en matière d'égalité des sexes.
- ✓ Consultant des associations de personnels féminins et des organisations de femmes.

Encadré 64

Budget équitable

Le contrôle budgétaire est l'un des moyens les plus importants pour le parlement d'influer sur les politiques et les programmes des gouvernements. En tenant ainsi les cordons de la bourse les parlements peuvent appeler à une intégration de la question du genre dans les budgets et les acquisitions liés à la sécurité et à la défense.

De façon générale, les parlementaires peuvent demander qu'un financement soit spécialement affecté à des questions liées au genre comme la formation en matière de genre, l'application de politiques contre le harcèlement sexuel et la création d'unités spécialisées en matière de violences domestiques. Les commissions parlementaires peuvent aussi influencer les acquisitions, par exemple en insistant sur l'achat d'uniformes et d'équipements qui conviennent aux femmes.

La dimension genre peut également être intégrée à travers les budgets relatifs à la sécurité. Un outil souvent utilisé est la **déclaration budgétaire tenant compte des questions de genre**. Cette déclaration peut être utilisée pour un secteur particulier, tel que celui de la sécurité. Elle analyse les dépenses et les recettes sous l'angle de leur incidence sur les hommes, les femmes, les filles et les garçons. L'objectif est de s'assurer que leurs besoins sont pris en compte et financés de manière égale.

Une autre technique consiste en une **évaluation auprès des bénéficiaires présentant des résultats ventilés par genre**, une technique de recherche utilisée pour demander aux bénéficiaires potentiels ou réels dans quelle mesure les programmes du gouvernement et/ou les services publics satisfont leurs besoins, leurs souhaits et leurs priorités.

De plus, une fois les budgets adoptés, il est possible d'évaluer leur impact sur les hommes et les femmes au moyen d'un **audit axé sur les questions de genre**.

Les femmes au parlement

Etant donné que les parlements sont supposés représenter la population qu'ils servent, le ratio membres hommes/ membres femmes devrait refléter le pourcentage respectif au sein de la population. Cependant, la réalité montre que les femmes sont globalement sous-représentées dans tous les parlements, à l'exception du Rwanda, et, partant, des mesures spécifiques sont nécessaires pour accroître leur participation. Le fait d'avoir plus d'exemples de femmes occupant des postes à responsabilité et le renforcement de leur participation à la prise de décision au niveau politique constituent les bénéfices d'une représentation accrue des femmes au parlement. Plus de femmes au parlement peut également accroître leurs chances de mettre en lumière les besoins et les priorités des femmes en matière de justice et de sécurité.

Les femmes d'Afrique de l'Ouest visant une charge politique sont confrontées à de nombreuses difficultés, comme les frontières culturelles, les héritages coloniaux, religieuses et le manque d'éducation et de financement. D'après le rapport d'une conférence sur la participation des femmes dans la politique en Afrique de l'Ouest, les obstacles culturels, tels que la réticence des maris, des familles et de la société en général, constituent les principales entraves que rencontrent les femmes sur le chemin de la politique, tout comme celles déjà élues. Les chefs de partis politiques ont également manifesté leur réticence à soutenir et à proposer des femmes pour des postes de direction.

Au cours de la dernière décennie et en dépit de ces obstacles, l'Afrique subsaharienne a montré le chemin avec une augmentation impressionnante du nombre de femmes parlementaires. En plus du Rwanda, qui compte le plus fort pourcentage de parlementaires femmes au monde avec 56,3%, les parlements nationaux de l'Angola, du Burundi, du Mozambique, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie et de l'Ouganda comptent actuellement plus de 30% de femmes parlementaires.

Les femmes parlementaires

Box 65	
Pourcentage de femmes parlementaires en Afrique de l'Ouest	
Pays	% de femmes parlementaires au 31 janvier 2011
Bénin	10.8% (mars 2003)
Burkina Faso	15.3% (mars 2007)
Cap Vert	18.1% (janvier 2006)
Côte d'Ivoire	8.9% (décembre 2000)
Gambie	7.5% (janvier 2002)
Ghana	8.3% (décembre 2008)

Pays	% de femmes parlementaires au 31 janvier 2011
Guinée	6.0 (mai 2008) [Parlement dissous en 2008]
Guinée-Bissau	10.0% (novembre 2008)
Liberia	Assemblée nationale: 12.5% (octobre 2005) Sénat: 16.7% (octobre 2005)
Mali	10.2% (juillet 2007)
Niger	Non disponible
Nigeria	Assemblée nationale: 7.0% (avril 2007) Sénat: 8.3% (avril 2007)
Sénégal	Assemblée nationale: 22.7% (juin 2007) Sénat: 40.0% (août 2007)
Sierra Leone	13.2% (août 2007)
Togo	11.1% (octobre 2007)
<p>Source: Union interparlementaire (2011), "Les femmes dans les parlements nationaux". Voir http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.</p>	

En Afrique de l'Ouest, les femmes sont largement sous-représentées au sein des parlements (voir encadré 65). Pour l'Union interparlementaire, au 31 janvier 2011, la moyenne mondiale de femmes parlementaires se situait à 19,2%. Le Sénégal se distingue par un pourcentage de femmes parlementaires supérieur à la moyenne avec 22,7% à l'Assemblée nationale et 40% au Sénat. Cependant, le reste de l'Afrique de l'Ouest se situe bien en dessous de la moyenne mondiale, avec, au plus bas, la Guinée avec 6% de femmes.

Certains pays d'Afrique de l'Ouest prennent des mesures pour accroître le nombre de femmes parlementaires. Les quotas constituent souvent les outils les plus immédiats et les plus efficaces pour accroître le nombre d'élu(e)s femmes. Le 16 avril 2009, le Burkina Faso a adopté une loi sur les quotas demandant que tous les partis politiques inscrivent sur leurs listes de candidats au moins 30% de femmes. La loi stipule que les partis politiques dépassant ce quota de 30% recevront un soutien financier, mais qu'à l'inverse, les partis qui se situent en dessous verront leur financement amputé de 50%. Le but de cette loi est de réduire l'inégalité en promouvant la pleine participation des femmes à la vie publique.

D'autres mesures peuvent se révéler nécessaires pour créer un parlement paritaire, dont :

- ✓ Les quotas constitutionnels ou électoraux, comme au Burkina Faso, au Libéria et au Niger.
- ✓ Les quotas des partis – quand les partis politiques déterminent volontairement qu'ils vont proposer un certain pourcentage d'hommes et de femmes, ou des listes sur lesquels il y a une femme pour un homme. Certains partis ont institué des quotas au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Niger, au Sénégal et en Sierra Leone.

- ✓ Le soutien aux candidates aux élections législatives à travers un financement, une formation et des conseils.
- ✓ Des mesures encourageant les partis politiques à désigner des candidates.
- ✓ La collaboration avec des organisations de femmes et des mouvements nationaux de femmes pour soutenir la candidature de femmes au parlement et pour accroître la participation des femmes à la politique en général.
- ✓ Le travail avec les médias pour sensibiliser sur les questions de genre, y compris de femmes parlementaires comme modèles.

Même après leur élection, les femmes parlementaires en Afrique sont soumises à des défis disproportionnés qui affectent leur efficacité, tels que leur manque de compétences et de formations appropriées, l'existence de barrières linguistiques, le manque de respect et de collaboration de la part de quelques hommes parlementaires, le manque de circonscriptions autres que celles désignées par leur parti politique et le manque de financement indépendant et de sources de soutien. C'est pourquoi il est essentiel que les femmes parlementaires bénéficient d'un soutien continu.

Encadré 66

Les femmes sénégalaises au parlement

Le Sénégal a le pourcentage le plus élevé de femmes parlementaires d'Afrique de l'Ouest. Pour l'heure, 33 femmes, sur un total de 150 parlementaires, siègent à l'Assemblée nationale du Sénégal.

Une variété de facteurs a contribué à ce pourcentage élevé, en particulier le développement économique, la propagation de l'éducation formelle et un président réformiste apportant un soutien aux questions relatives aux femmes. De façon plus spécifique, les quotas ont joué un grand rôle dans l'accroissement du nombre de femmes parlementaires. En 2002, 14 partis politiques avaient accepté de réserver 30% de leurs listes à des candidates. Plus tard, en 2007, une loi appelant à la parité hommes/femmes sur les listes des partis politiques, introduite par le président Abdoulaye Wade, a été adoptée à la grande majorité par le Parlement.

Ensemble, ces facteurs ont contribué à l'entrée des femmes dans la politique nationale électorale du Sénégal. Ceci en dépit du défi posé par les normes socioreligieuses, de nombreux dirigeants musulmans n'étant pas en faveur de l'accès des femmes au monde de la politique. Même si le Sénégal est un État laïc, les institutions et les leaders islamiques jouent un rôle important dans la vie politique sénégalaise.

En dépit d'un chiffre relativement élevé de femmes parlementaires, ces dernières ne sont toujours pas suffisamment soutenues pour faire entendre leur voix à l'Assemblée nationale. En raison du clientélisme qui règne au Sénégal,

les femmes ne sont généralement élues qu'en raison de leur affiliation politique et certaines n'ont pas de formation professionnelle adéquate. Par exemple, une étude de 2001 montre que la plupart des déléguées ne contribue pas aux débats parlementaires. C'est pourquoi, apporter un soutien additionnel aux femmes parlementaires afin de renforcer leurs compétences constitue à l'heure actuelle une priorité.

Source: Lucy Creevey (2006), "Senegal: Contending with Religious Constraints," Gretchen Bauer et Hannah E. Britton, eds, *Women in African Parliaments*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 151–169.

Les femmes au parlement dans les commissions de défense et de sécurité

Même quand les femmes représentent un pourcentage élevé au parlement, rares sont celles qui sont membres des commissions de défense et de sécurité, qui jouent un rôle crucial dans le contrôle du secteur de la sécurité. Des mesures complémentaires sont par conséquent nécessaires pour inclure plus de femmes dans les commissions disposant de pouvoirs de décision sur les questions de sécurité, telles que:

- ✓ Des quotas parlementaires pour leur représentation au sein des commissions.
- ✓ Une politique formelle ou informelle d'accroissement de l'équilibre hommes/femmes au sein des commissions.
- ✓ La formation à la défense et à la sécurité des femmes parlementaires de façon qu'elles soient aptes à participer de façon constructive au contrôle du secteur de la sécurité.
- ✓ Un lobbying pour qu'il y ait plus de femmes dans les commissions de défense et de sécurité, y compris à des postes importants comme celui de la présidence.

Groupes parlementaires sur les femmes/ le genre

La création de groupes parlementaires sur les femmes/le genre, au-delà des lignes de parti, est une manière efficace pour les femmes parlementaires d'influer sur le contrôle du secteur de la sécurité. Tirant leur force du nombre de leurs membres, ces groupes peuvent offrir une plateforme utile pour:

- ✓ Faire du lobbying auprès d'autres parlementaires pour influencer les politiques, la législation et les budgets de la sécurité.
- ✓ Servir d'organe de surveillance pour la mise en œuvre des initiatives sensibles au genre au sein du secteur de la sécurité.

- ✓ Sensibiliser les électeurs sur les différents besoins en matière de sécurité et sur le rôle des femmes, des hommes, des filles et des garçons, y compris à travers les media et avec les chefs religieux et traditionnels.
- ✓ Faire du lobbying, avec les organisations de femmes, pour que les partis politiques accroissent la participation des femmes à travers des quotas ou d'autres mesures.
- ✓ Former un réseau régional de femmes parlementaires et échanger les bonnes pratiques.
- ✓ Offrir un soutien, comprenant conseil et formation, aux femmes parlementaires pour renforcer leurs compétences en matière de contrôle du secteur de la sécurité.

De tels groupes de femmes parlementaires existent déjà au Burkina Faso, au Ghana, au Libéria, au Mali, au Niger, au Sénégal, en Sierra Leone au Parlement panafricain.

Collaborer avec les organisations de femmes

Les parlements d'Afrique de l'Ouest, spécialement dans les pays post-conflit, manquent d'un engagement complet et soutenu avec les organisations de la société civile. Pourtant, pour renforcer la légitimité des parlementaires, il est essentiel pour eux de s'ouvrir à leur électorat et à la société civile. Sur les questions de genre, les organisations de femmes peuvent constituer un allié solide dans la dynamique visant à un contrôle étendu du secteur de la sécurité.

La collaboration avec des organisations de femmes, des chercheurs, des spécialistes des questions de genre, et des organisations régionales -comme par exemple le Centre de la CEDEAO pour le développement du genre- peuvent apporter aux parlements de l'information, des conseils et un soutien politique sur les questions relatives à la place du genre dans le contrôle du secteur de la sécurité. Les mécanismes d'interaction comprennent les consultations, les auditions publiques, la commande de recherches, de campagnes conjointes et le plaidoyer. Les organisations de femmes peuvent aussi apporter leur soutien aux femmes parlementaires. Ainsi, l'organisation non-gouvernementale canadienne Centre Parlementaire soutient-elle le Réseau africain pour la promotion des femmes dans les parlements. En 2006, ce réseau a organisé une vidéo-conférence pour les parlementaires en Afrique de l'Ouest francophone afin de discuter des difficultés rencontrées par les femmes parlementaires et des outils nécessaires pour améliorer l'égalité des sexes au sein des parlements.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

- ▶ Engagez-vous activement avec les parlementaires des autres pays de la CEDEAO pour vous inspirer de leurs expériences sur l'intégration de la dimension genre dans le contrôle du secteur de la sécurité.
- ▶ Demandez des exposés et des formations pour les parlementaires et leurs assistants sur les questions de genre, y compris en liaison avec le contrôle du secteur de la sécurité.

Politiques et lois en matière de sécurité

- ▶ Impliquez hommes et femmes quand vous développez les politiques et la législation relatives à la sécurité, y compris des électeurs hommes et femmes.
- ▶ Faites participer des spécialistes sur les questions de genre, tels que des organisations de femmes, des universitaires et des représentants des ministères de la Condition féminine/ chargés de l'égalité des sexes, quand vous développez les politiques et la législation en matière de sécurité.
- ▶ Incluez les questions de genre dans le corps des projets et assurez-vous qu'ils sont en cohérence avec les lois et les instruments nationaux, régionaux et internationaux sur le genre et la sécurité.
- ▶ Utilisez un langage respectueux de l'égalité des sexes.

Contrôle des institutions du secteur de la sécurité

- ▶ Prenez des initiatives pour améliorer le recrutement, la rétention et l'avancement des personnels féminins au sein des institutions du secteur de la sécurité.
- ▶ Éliminez la discrimination au sein des institutions du secteur de la sécurité et de prestations de services de sécurité et de justice sur la base de la religion, l'appartenance tribale, l'ethnie, le sexe, la langue, l'orientation sexuelle ou toute autre base abusive.
- ▶ Adoptez des mesures pour éliminer le harcèlement sexuel, la discrimination et les violations de droits humains perpétrés par les personnels du secteur de la sécurité à l'encontre de civils ou de collègues de travail.
- ▶ Contrôlez l'intégration systématique de la dimension genre au sein des institutions du secteur de la sécurité, y compris la mise en œuvre des politiques et des plans d'action sur l'égalité des sexes.
- ▶ Mettez en œuvre des processus d'élaboration du budget et d'acquisition équitables pour satisfaire les besoins des femmes et des hommes.

Accès équitable à la prise de décision

- ▶ Agissez pour accroître le nombre de femmes au parlement, y compris en recourant aux quotas électoraux/ au sein des partis.
- ▶ Faites du lobbying pour accroître le nombre de femmes dans les commissions de défense et de sécurité.
- ▶ Impliquez les groupes sur les femmes/ le genre dans les questions relatives au contrôle du secteur de la sécurité.
- ▶ Collaborez avec les organisations de femmes, avec les associations de personnels féminins du secteur de la sécurité et avec d'autres organisations de la société civile.

Section VI

Autres institutions de contrôle

Chapitre 25

Audit des dépenses budgétaires nationales dans le domaine de la sécurité¹

Le parlement et l'organe national d'audit

La responsabilité du parlement concernant le budget de la sécurité ne se limite pas à l'adoption de ce budget. Le parlement doit exercer son contrôle et ses fonctions d'audit sans jamais perdre de vue que la présentation de comptes intégralement vérifiés devant lui fait partie intégrante du processus démocratique. Le travail de vérification porte à la fois sur les chiffres et les performances ou les résultats obtenus. Les comptes et les rapports annuels des structures de sécurité sont l'un des éléments les plus importants car ils permettent au parlement de se faire une opinion sur la manière dont l'argent a été dépensé lors de l'exercice budgétaire précédent.

Pour bien exercer son contrôle, le parlement doit se faire aider par une institution indépendante, un organe national d'audit (qu'on appelle parfois vérificateur général, bureau d'audit national, ou bureau du budget dans différents pays d'Afrique de l'Ouest). Cet organe est créé par la constitution comme une institution indépendante de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Même là où des commissions parlementaires du budget et des comptes publics existent, il demeure important de disposer d'une institution d'audit indépendante. L'indépendance contribue à améliorer le professionnalisme et la crédibilité. Il s'agit aussi d'éloigner toute possibilité d'influence indue sur le processus d'audit et sa politisation. Le parlement doit donc veiller à ce que le vérificateur général:

¹ Ce chapitre a été adapté du Guide pratique UIP-DCAF pour les parlementaires par M. Okey Uzoehina.

- ✓ Soit désigné par le parlement - ou qu'une majorité de votants l'accepte ou le confirme - avec un mandat d'une durée clairement établie ;
- ✓ Dispose des moyens et des ressources juridiques et pratiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission de façon indépendante ; et
- ✓ Soit habilité, de façon indépendante, à faire un rapport à tout moment au parlement et à sa commission du budget concernant toute question touchant aux dépenses.

Au Nigeria, même si la Commission des comptes publics du Sénat et de la Chambre des représentants a débauché certains membres de son personnel professionnel d'appui auprès des institutions indépendantes de contrôle telles que la Commission des crimes économiques et financiers et la Commission indépendante sur les pratiques de corruption, la proposition de création d'un Bureau de recherche législative sur le budget comme une structure indépendante de soutien à l'Assemblée nationale, est une mesure de bonne augure pour le contrôle budgétaire dans le pays. Une partie de ses fonctions consistera à surveiller et à évaluer les résultats budgétaires du gouvernement. Les organisations de la société civile (OSC) sont également d'importantes sources indépendantes d'information sur la performance gouvernementale, en particulier au niveau le plus élémentaire. Avec leur capacité à conduire des vérifications de l'optimisation des ressources, elles peuvent avoir un impact significatif sur la gouvernance, sur les débats relatifs au contrôle ainsi que sur les comportements sociaux, et contribuer par là à l'efficacité du contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité.

Il appartient au parlement de s'assurer que des sanctions judiciaires sont prévues par la loi et appliquées dans les cas de corruption ou de mauvaise gestion des ressources de l'Etat par les responsables et par les instances politiques. Il doit aussi garantir que des solutions soient apportées aux violations de la loi. Le parlement doit aussi veiller à ce que les procédures de recours soient appliquées en cas de violations.

Encadré 67

Le Vérificateur général

Qu'il soit rattaché aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire, l'essentiel est qu'il dispose d'une large indépendance et d'une réelle autonomie ainsi que de moyens suffisants pour accomplir ses missions. Il doit exercer un triple contrôle:

Contrôle financier

Le bureau de vérification doit vérifier l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers de tous les pouvoirs publics, en s'assurant de la conformité des opérations comptables à la réglementation sur la comptabilité publique. Dans le cadre de ce contrôle, le bureau de vérification devrait exercer une mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics et des responsables

qui autorisent les paiements, qui tous devraient être tenus responsables de l'argent qu'ils gèrent, sauf décharge au cas où leur responsabilité ne serait pas retenue. En cas de malversation ou de corruption constatée, le bureau devrait porter les faits à la connaissance du pouvoir judiciaire.

Contrôle de la légalité

Le bureau de vérification doit vérifier la conformité des dépenses et des recettes publiques par rapport à la loi de finances.

Contrôle pour s'assurer du bon emploi des fonds publics

Un bureau de vérification moderne, au service de la bonne gouvernance, se doit de procéder au contrôle du bon emploi des deniers publics sur la base de trois critères:

- ▶ L'économie, qui vérifie si les ressources utilisées l'ont été au meilleur coût, d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif.
- ▶ L'efficacité, qui donne la mesure dans laquelle les objectifs et les finalités assignées ont été atteints.
- ▶ L'efficience, qui mesure si les moyens mis en œuvre ont été utilisés de manière optimale pour atteindre le résultat obtenu.

Ce contrôle a posteriori se fait sur l'initiative du Vérificateur général lui-même ou à la demande du parlement.

Source: Union interparlementaire (2002), Rapport général du séminaire de l'UIP sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Bamako, Mali, novembre 2001. Genève: UIP

Etude de cas: le service d'audit du Ghana

Indépendance

Le Service d'audit du Ghana (GAS) a été juridiquement constitué comme l'institution suprême de vérification du pays, liée uniquement par la constitution de 1992 et par la loi. La loi sur le Service d'audit de 2000 renforce davantage le mandat du GAS. Le Vérificateur général du Ghana est à la tête du GAS.

Voici les conditions de service du Vérificateur général qui lui assurent son indépendance:

- ✓ procédure particulière de nomination;
- ✓ nomination pour une durée déterminée;
- ✓ contrôle des ressources et du budget;
- ✓ indépendance pour élaborer ses programmes de travail;

- ✓ compétence en matière de recrutement de tout le personnel du GAS; et
- ✓ compétence pour la publication des rapports d'audit et d'un rapport annuel d'activité.

Cette loi lui garantit en particulier que, dans l'exercice de ses fonctions, le Vérificateur général n'est soumis à l'autorité ou au contrôle d'aucune autre personne ou autorité. Il a le pouvoir de récuser tout poste de dépense qui serait contraire à la loi.

Le Vérificateur général, ou toute autre personne désignée par lui, exprime son opinion, après examen des comptes d'un organisme ou d'une institution, sur la façon dont ces comptes traduisent correctement ou non l'information financière, en se fondant sur les dispositions statutaires en vigueur, sur les politiques comptables réglementaires du gouvernement et sur les normes comptables généralement admises, et si ces comptes sont bien en cohérence avec ceux de l'année précédente.

Efficacité

Le GAS existe afin de promouvoir la bonne gouvernance -transparence et obligation de rendre des comptes- dans le système de gestion des finances publiques, en conformité avec les standards d'audit internationaux reconnus et en rendant compte au Parlement. Sa mission est de fournir des services d'audit professionnels et rentables.

Le siège du GAS est basé à Accra, où travaillent 40% de son millier d'employés. Par ailleurs, il dispose de dix bureaux régionaux et, à l'intérieur des régions, de 98 bureaux de district. Cinq vice-vérificateurs généraux travaillent sous la direction du Vérificateur général; 23 vérificateurs généraux adjoints dirigent les bureaux régionaux et la plupart des 61 directeurs sont responsables des bureaux de district.

En 2007, dans son Etude externe sur la gestion du financement public, la Banque mondiale a adressé ses félicitations au GAS pour les progrès dans la résorption des retards de vérifications antérieures et pour la soumission de rapports annuels au parlement en respectant le délai prescrit fixé au 30 juin de chaque année.

Pouvoirs d'enquête

Les pouvoirs du Vérificateur général sont cantonnés au niveau national. Les comptes publics du Ghana et de tous les organismes publics, les corporations ou tout autre corps ou organisation créés par un acte parlementaire, doivent être vérifiés par le Vérificateur général, qui rend compte au Parlement dans les six mois qui suivent la fin de chaque exercice budgétaire. En plus des audits qu'il exerce sur les comptes publics (audits de conformité, financiers et de résultats), le Vérificateur général peut conduire un audit ou examen particulier qu'il jugera nécessaire et il soumettra le rapport d'audit ou d'examen au Parlement.

Le Vérificateur général examine les comptes publics et du gouvernement et s'assure que, dans son opinion :

- ✓ les comptes ont été correctement tenus;
- ✓ tout l'argent public a été pris en compte et que les règles et les procédures applicables sont suffisantes pour assurer un contrôle correct sur l'évaluation, la perception et la juste allocation des revenus;
- ✓ les sommes ont bien été consacrées à des projets pour lesquelles elles avaient été créditées et que les dépenses ont été faites comme autorisé;
- ✓ les principaux registres sont bien tenus à jour et que les règles et les procédures qui s'y attachent sont suffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics; et
- ✓ les programmes et les activités ont été conduits en respectant les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, eu égard aux ressources utilisées et aux résultats obtenus.

Accès aux informations classifiées

Le Vérificateur général, comme toute autre personne autorisée ou désignée pour l'occasion, a accès à tous les livres, registres, bordereaux et documents, y compris sous format électronique, se rapportant ou du ressort des comptes en question. Le vérificateur interne de tout organisme ou institution public doit soumettre au vérificateur général une copie de tous les rapports faits en conclusion d'un travail d'audit. Les comptes publics du Ghana ainsi que ceux de toute personne et de toute institution doivent être consignés sous une forme telle que le vérificateur général puisse les examiner et soit en mesure de les approuver.

L'audit du budget de la sécurité en pratique

L'audit du budget de la sécurité est, en fait, un processus complexe pour le parlement: analyses des rapports d'audit concernant des questions directement ou indirectement liées à la sécurité et touchant au commerce, à l'industrie, aux communications ou aux transferts d'argent. La principale difficulté concerne le lien à établir entre des activités apparemment sans rapport entre elles.

En pratique, les ministères les plus importants pour la sécurité, à savoir ceux de la défense, de l'intérieur, du commerce et de l'industrie et, plus récemment, des communications et des finances, doivent régulièrement soumettre au parlement des rapports accompagnés de tous les documents justificatifs sur la manière dont ils ont dépensé les fonds qui leur sont alloués. Diverses procédures parlementaires peuvent être employées: rapports annuels par services, vérification de chaque affectation par des commissions parlementaires, vérification des comptes annuels de chaque ministère et débats spécifiques sur chaque service au parlement. La surveillance de l'exécution budgétaire peut aussi s'exercer à travers des visites auprès des troupes et dans les cantonnements et les bureaux civils et militaires.

Idéalement, le processus d'audit devrait permettre au parlement d'établir si le cycle budgétaire a respecté la légalité, l'efficacité dans les dépenses et l'efficacité dans l'atteinte des objectifs fixés.

Encadré 68

Le rôle du Bureau national d'audit britannique dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Créé en tant qu'organe indépendant en 1983 et placé sous l'autorité du Contrôleur et Vérificateur général (C&AG), le Bureau national d'audit (NAO) britannique fait rapport au Parlement sur les dépenses du gouvernement central. Le NAO procède à des audits financiers et fait des rapports sur le respect du principe d'optimisation des ressources.

► Audit financier

De par la loi, le C&AG et le NAO sont chargés de vérifier les comptes de tous les services et agences du Gouvernement et de faire rapport au Parlement. Comme tout vérificateur, le C&AG est tenu de se forger une opinion sur les comptes et de dire s'ils ne sont pas entachés d'inexactitudes. Le C&AG est également tenu de confirmer que les transactions objets des comptes ont été dûment autorisées par le parlement. Si le NAO constate des inexactitudes importantes, le C&AG émet une opinion qualifiée. Si aucune erreur ou irrégularité n'est constatée dans les comptes, le C&AG peut néanmoins soumettre un rapport au Parlement sur d'autres questions d'importance. Ces rapports sont examinés par la Commission des comptes publics de la Chambre des communes.

► Audit sur le respect du principe d'optimisation des ressources

Le C&AG présente une cinquantaine de rapports chaque année au Parlement sur le respect du principe d'optimisation des ressources par toutes les administrations et organismes publics dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition. Le NAO examine les comptes et fait des rapports sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Ces rapports mettent en lumière les mauvais résultats mais aussi les bonnes pratiques et recommandent des changements. Le NAO estime que le Gouvernement, par la simple application des recommandations faites au cours des trois dernières années, a économisé 1,4 milliards de livres. Les rapports sur le respect du principe d'optimisation des ressources dans le secteur de la défense portaient récemment sur des sujets aussi divers que la logistique des hélicoptères, l'identification au combat, la modernisation et la réparation des équipements terrestres, la réduction des stocks et la modernisation du siège du ministère de la Défense. Le NAO fait des rapports sur l'état d'avancement des trente plus importants projets de marchés publics..

► Relations avec le Parlement et cycle des vérifications

Les relations avec le Parlement, en particulier avec sa Commission des comptes publics, sont un élément primordial de ce travail. Le C&AG est, de par la loi, un responsable de la Chambre des communes et l'essentiel de son travail est soumis au Parlement. De cette façon, un cycle de vérifications et de transparence s'établit. Dès que de l'argent public est dépensé par une administration, le C&AG est libre de faire un rapport au Parlement sur la régularité, la pertinence et le respect du principe d'économie y afférents. La Commission des comptes publics peut s'appuyer sur les faits établis dans ce rapport par le plus haut responsable de cet organe public pour formuler ensuite des recommandations auxquelles le Gouvernement est tenu de donner suite. En outre, le NAO répond à plus de 400 questions posées par des députés sur des points touchant aux dépenses publiques.

Source: Tom McDonald, Vérificateur principal, Défense, Bureau national d'audit, Royaume-Uni, 2002.

Caractéristiques principales des organes d'audit

Les organes d'audit sont l'un des instruments les plus importants pour le contrôle parlementaire. Ils doivent présenter les caractéristiques suivantes pour être efficaces:

- ✓ L'organe d'audit prévu par la loi soumet des rapports à la Commission parlementaire des comptes publics, commission distincte de celle du budget.
- ✓ Il doit pouvoir consulter les documents secrets pour bien comprendre les décisions, mais il ne peut faire publiquement référence aux dits documents.
- ✓ Il doit avoir des capacités multidisciplinaires dans les domaines suivants: secteur de la sécurité, gestion de la défense, aspects techniques, financiers et juridiques.

Encadré 69

Le Parlement nigérian et le contrôle budgétaire

La section 80(1-4) de la Constitution de la République fédérale du Nigeria (1999), donne à l'Assemblée nationale le pouvoir de contrôler le budget de la Fédération en approuvant toutes les prévisions budgétaires avant qu'elles ne deviennent lois de finances. A cette fin, le Parlement a le pouvoir d'accéder et d'obtenir, à tout moment, tous les documents budgétaires. Le Parlement a aussi la possibilité d'examiner et d'amender le budget de la sécurité et de la défense, tout comme d'approuver ou de rejeter toutes les propositions de budget complémentaires pour la défense. En plus de la création du fonds consolidé de recettes et des pouvoirs dont elle dispose pour le contrôle, l'Assemblée nationale est habilitée, de par la Constitution, à autoriser le budget annuel (Section 81[1-2]).

Davantage de pouvoirs sont conférés à l'Assemblée nationale pour le contrôle et l'allocation de fonds en application des dispositions des ordres permanents des deux chambres de l'Assemblée. L'article 97(4)1(a) du règlement permanent du Sénat prévoit la création et les fonctions de la Commission des comptes publics (PAC) comme une commission spéciale.

La section 85 (1-2) de la Constitution crée le bureau du Vérificateur général de la Fédération (AGF), la section 86 lui donne son autonomie. La nomination de l'AGF, du ressort du Président sur recommandation de la Commission de la fonction publique, est soumise à la confirmation du Sénat. Dans le même ordre d'idée, l'AGF ne peut être relevé de ses fonctions avant l'âge de sa retraite, comme le prescrit la loi, sinon par le président en exercice et sur l'avis du Sénat à la majorité des deux tiers.

La PAC et l'AGF travaillent ensemble pour maintenir la responsabilisation, la probité et la transparence dans le secteur public. La Commission soutient les efforts de l'AGF et accroît leur efficacité.

La principale fonction de la PAC est de discuter du rapport annuel sur les comptes du gouvernement de la Fédération tels qu'ils sont présentés par les services de l'AGF. Après avoir fait ses commentaires sur le rapport financier soumis au Gouvernement par le Comptable général de la Fédération (ACGF), l'AGF les transmet à la session plénière de l'Assemblée nationale. Cette dernière réfèrera ce rapport à la PAC pour commentaires. Chaque ministère et département hors ministère possède un dossier dans la division de la PAC auprès du bureau de l'AGF. Ce dossier contient les observations faites par la PAC sur les rapports d'audit qui les concernent. La PAC a le pouvoir d'inviter le vérificateur en charge d'un ministère donné à venir s'expliquer, mais la décision finale de la PAC prévaut.

S'agissant de ses membres, la PAC compte dix membres au Sénat, dirigés par un sous-directeur qui n'est pas comptable. Les autres personnels au service de la PAC proviennent de l'Assemblée nationale, des bureaux de

l'AGF et du Comptable général de la Fédération, de la Commission des crimes économiques et financiers (EFCC) et de la Commission indépendante sur les pratiques de corruption (ICPC). Le personnel de l'ICPC et de l'EFCC sont des comptables et, ensemble, ils se livrent à l'exercice de la vérification des ministères du Gouvernement et des départements hors ministère après toute audition publique défavorable sur les finances de tels ministères ou départements. Bien que la PAC s'appuie sur le personnel de la branche exécutive pour mener à bien ses fonctions de contrôle des comptes soumis à vérification, elle ne considère pas cela comme une limite du fait que les trois branches du gouvernement sont supposées coopérer ensemble. Pour renforcer l'équilibre des pouvoirs, la PAC est dirigée, tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants, par des membres du parti d'opposition: il s'agit notamment du parti All Nigeria Peoples au Sénat et du parti Alliance for Democracy à la Chambre.

Source: Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*. Genève: DCAF, 182–190.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Des audits indépendants et efficaces

- ▶ Assurez-vous que la constitution ou la législation institue un organe d'audit suprême, définissant:
 - ✓ La nature et l'objet des relations entre l'organe national d'audit et le parlement ;
 - ✓ Le degré d'indépendance nécessaire de l'organe national d'audit, de ses membres et responsables, ainsi que son indépendance financière; et
 - ✓ Que le parlement puisse examiner et suivre les mesures prises par le gouvernement suite aux rapports rédigés par l'organe d'audit et par la commission parlementaire des comptes public.
- ▶ Vérifiez que les principes de la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, disponibles sur le site internet de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI sur www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf) soient pris en compte dans la législation et les pratiques en vigueur dans votre pays.

Audits de régularité, de légalité et de performance

- ▶ Assurez-vous que l'organe national d'audit vérifie bien ces trois aspects quand il s'agit de questions de sécurité.
- ▶ Assurez-vous, même lorsque le processus d'audit des dépenses touchant à la sécurité se fait a posteriori, que le parlement tire toutes les leçons nécessaires et en tienne compte au moment d'engager de nouveaux fonds dans ce domaine.
- ▶ La plupart des audits se limitent aux questions financières. L'organe d'audit prévu par la loi doit être capable d'effectuer des audits de performance sur des projets spécifiques, en détail, ou bien de recourir à des consultants capables de faire une évaluation indépendante lorsque l'organe lui-même n'a pas de compétences suffisantes.
- ▶ L'organe d'audit doit également être capable de vérifier le fonctionnement des services financiers des structures de sécurité.

Chapitre 26

Rôle de la société civile et des médias¹

Le secteur de la sécurité devient de plus en plus étendu et complexe. Il pose donc des difficultés certaines aux parlements, qui n'ont pas toujours les moyens et les personnels spécialisés susceptibles de les aider à contrôler efficacement ce type d'activités. De nombreux organismes ont donc été créés pour soutenir le parlement dans son rôle, même si celui-ci conserve la responsabilité suprême puisque c'est devant lui que le gouvernement doit rendre compte. La société civile et les médias peuvent contribuer au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, dans un cadre défini par le parlement.

La société civile

L'expression « société civile » recouvre les organisations et associations autonomes qui se créent entre les institutions de l'Etat, d'une part, et la vie privée des personnes physiques et des collectivités, d'autre part. On y trouve un large éventail d'associations bénévoles et de mouvements sociaux, c'est-à-dire une large gamme d'organisations et de groupes représentant divers intérêts sociaux et types d'activités. Les paragraphes qui suivent tentent de montrer pourquoi la société civile a un rôle à jouer pour garantir la transparence du secteur de la sécurité, ce que ce rôle recouvre, et la manière dont la société civile contribue au contrôle parlementaire.

Société civile et démocratie

La société civile est un élément important du processus de démocratisation, dont elle est aussi l'expression, et joue un rôle de plus en plus important au sein des démocraties établies. Elle rappelle aux responsables politiques qu'il leur faut tenir

¹ Ce chapitre a été rédigé par le Dr. Kossi Agokla, M. Odewale Egghead et M. Auwal Ibrahim Musa.

compte d'une foule de demandes et d'intérêts concurrents lorsqu'ils décident des dépenses publiques et des politiques de l'Etat. On peut donc dire qu'une société civile viable est l'une des conditions de base de la démocratie. Elle peut se poser en contre-pouvoir face à l'Etat, résister aux tendances autoritaires et, de par sa nature pluraliste, empêcher que l'Etat ne devienne l'instrument de tels ou tels intérêts ou groupes.

La société civile et le secteur de la sécurité

Plusieurs groupes au sein de la société civile, tels que les établissements universitaires, les cercles de réflexion, les organisations non-gouvernementales (ONG) spécialisées dans les droits de l'homme, peuvent peser sur les décisions et politiques concernant le secteur de la sécurité. Les gouvernements peuvent encourager les ONG à participer au débat public sur la sécurité nationale, les forces armées, la police et les services de renseignements, sachant que pareil débat accroît la transparence du gouvernement.

Le rôle des organisations de la société civile (OSC) dans la prise de décision en matière de sécurité nationale

Plaidoyer à travers le dialogue et les campagnes, les réseaux et les activités conjointes. Le but est d'articuler et d'agréger des alternatives en matière de politiques et d'en ressortir, ou non, les mérites.

Programmation par la médiation, la recherche, la formation, le rétablissement et la consolidation de la paix, la suggestion de politiques alternatives, la critique des options et la mobilisation des parties intéressées autour d'idées centrées sur la population.

Gestion de l'information en collaborant avec les agents de la sécurité en leur apportant des informations critiques et utiles pour une application efficace des lois. Par exemple, la torture est endémique dans certains des Etats en développement en partie à cause de services de renseignements inefficaces.

Mobilisation des ressources humaines et matérielles pour compléter les efforts des organes de sécurité, en particulier pendant les périodes d'urgence.

Assurer le respect de l'obligation de rendre des comptes en tant que gardiens et sonneurs d'alarme, elles ont un rôle à jouer en assurant l'ouverture, la responsabilité, et la transparence dans la gestion des ressources du secteur de la sécurité. Les organisations de la société civile peuvent obliger les appareils étatiques à engager des poursuites judiciaires contre les cas de corruption.

Rôle et contribution spécifiques des ONG et des instituts de recherche à l'égard du secteur de la sécurité

Les ONG sont généralement des organismes privés à but non lucratif visant à représenter les aspirations sociales et les intérêts dans certains domaines. Les instituts de recherche peuvent être soit des ONG indépendantes des pouvoirs publics, soit au contraire liés à ces derniers, par exemple en raison de financements publics.

Les ONG et instituts de recherche peuvent renforcer le contrôle démocratique et parlementaire du secteur de la sécurité:

- ✓ En diffusant des analyses et des informations indépendantes sur le secteur de la sécurité, les affaires militaires et les questions de défense auprès du parlement, des médias et de l'opinion publique ;
- ✓ En contrôlant et en encourageant le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le secteur de la sécurité ;
- ✓ En inscrivant dans l'ordre des priorités politiques les questions de sécurité importantes pour la société dans son ensemble ;
- ✓ En renforçant les compétences et les capacités du parlement grâce à des cours et des séminaires de formation ;
- ✓ En donnant un point de vue d'experts indépendants sur la politique du Gouvernement en matière de sécurité, de budgets de défense, de marchés publics et de choix y afférents, en suscitant un débat public et en formulant d'autres options ; et
- ✓ En faisant connaître les réactions aux décisions en matière de sécurité nationale et à la manière dont ces décisions sont mises en œuvre.

Encadré 70

La société civile en Afrique de l'Ouest: une illustration pratique du rôle et de l'importance des OSC

Les interventions des OSC en Afrique de l'Ouest illustrent la diversité des rôles assumés par les ONG et par les centres de recherche pour renforcer le contrôle du secteur de la sécurité.

Au cours des dernières décennies, les forces armées et de sécurité étaient les seuls acteurs investis d'une autorité par le gouvernement pour assurer la paix et la sécurité. A la fin des années 1980, il y a eu une modification sensible de la nature des conflits. Les conflits armés éclatèrent moins au niveau interétatique mais consistèrent de plus en plus à une escalade de différends internes entre populations vivant sur le même territoire ou partageant des valeurs et des aspirations nationales communes. L'usage d'armes légères et de petit calibre (ALPC) devint une réalité dramatique et atterante. Ces

conflits permirent aux OSC d'assumer différents rôles touchant à la prévention des conflits, à la désescalade de la violence, à la résolution des conflits, à la réhabilitation et à la réconciliation. De nombreux groupes de la société civile en Afrique de l'Ouest se formèrent dans ce contexte, dans le but de mobiliser et de surveiller les mouvements de masse visant à promouvoir plus de démocratie au niveau des régimes militaires monopartites qui dominaient dans la région. L'accentuation de l'activisme civil permit de briser l'emprise des militaires et des autres groupes armés sur les systèmes de sécurité et d'ouvrir un processus de changement démocratique. Depuis lors, les OSC et les media ont acquis un rôle plus important, servant souvent de sources d'analyse de l'opinion publique, d'expertise civile et d'assistance technique sur les questions de paix et de sécurité et assumant une plus grande responsabilité dans la reconstruction post-conflit.

Associations de femmes en Sierra Leone

En 1994, les associations de femmes de la Sierra Leone apportèrent un soutien déterminant au processus de paix et furent activement impliquées dans la transition de leur pays vers la démocratie. Des groupes de femmes de Freetown s'évertuèrent à amener les rebelles et les militaires à la table des négociations en lançant des campagnes de sensibilisation dans les villages et les hameaux afin de convaincre les belligérants de rendre leurs armes. En dépit des difficultés qu'elles rencontrèrent, ces associations parvinrent à mobiliser un large mouvement de soutien en faveur d'élections démocratiques au sein de syndicats, des associations de professeurs ainsi que d'autres représentants la société civile.

OSC apportant leur soutien à la CEDEAO

Les OSC ont progressivement compris que, dans la région, la clé du soutien à une paix et à une sûreté durables se trouvait dans la création d'«une culture de prévention et de paix» et dans l'exercice d'un contrôle rigoureux du trafic des ALPC. Cela se traduit par la création, à la fin des années 1990, du Réseau ouest-africain pour l'instauration de la paix (WANEP) et du Réseau d'action d'Afrique de l'Ouest contre les armes de petit calibre (WAANSA).

Un mémorandum d'accord a été signé en 2002 entre la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le WANEP. L'un des buts de cet accord était d'établir un lien entre le programme 'WARN' du WANEP -un système d'alerte précoce- et le système d'alerte précoce de la CEDEAO, créé par le Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999. Le Réseau d'alerte précoce de la CEDEAO (ECOWARN) est devenu opérationnel et fait partie intégrante du programme ouest-africain de prévention d'instauration de la paix. Quatre zones d'observation et de contrôle couvrant 15 Etats membres recueillent des rapports sur le terrain

et soumettent au Centre d'observation et de contrôle (Direction de l'alerte précoce) à la Commission de la CEDEAO. Le système vise à détecter les signes précurseurs d'un conflit potentiel, la montée de la violence et des menaces ainsi que les catastrophes humanitaires.

Le WAANSA, partenaire pour l'Afrique de l'Ouest du Réseau international d'action contre les armes de petit calibre (IANSA), a été créé en mai 2002 à Accra, au Ghana. C'est un réseau qui compte plus de 50 organisations œuvrant à la prévention de la prolifération des ALPC dans la région. Le WAANSA œuvre à réduire la demande d'ALPC en partenariat avec les commissions nationales, le Programme de contrôle des armes légères et l'Unité des armes légères de la CEDEAO, et assure la coordination de tous les organes qui œuvrent dans ce sens. En juin 2006, les Etats membres de la CEDEAO ont signé la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, avec l'assistance technique et le plaidoyer du WAASA. Suivant cette Convention juridiquement contraignante, l'achat d'ALPC par un Etat membre est soumis à un régime d'exemption par la Commission de la CEDEAO.

Autres réseaux

De nombreuses autres OSC ouest-africaines telles que le Groupe panafricain de recherche politique et stratégique, le Forum de la société civile ouest-africaine et l'Assemblée africaine pour la défense des droits humains, sont également considérés comme des partenaires essentiels dans la formulation de la politique de sécurité régionale et sa mise en œuvre.

La création du Réseau africain du secteur de la sécurité en 2003 à Al Mina, au Ghana, et les activités que ce réseau a lancées ou soutenues depuis lors visent à améliorer la gouvernance de la sécurité en Afrique. Ce réseau panafricain est composé d'experts praticiens et d'universitaires, ainsi que d'OSC régionales et locales spécialisées dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité sur tout le continent. Il est partenaire de l'Union africaine (UA), de la CEDEAO et d'ONG internationales dans la poursuite d'un objectif: la bonne gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique.

Le Réseau d'Afrique de l'Ouest sur la sécurité et la gouvernance démocratique (WANSED) a été formé en 2005 en tant que réseau régional spécialisé d'instituts de recherche et d'ONG, dédié à la sécurité et à la défense. L'un de ses objectifs est de conduire une recherche pertinente pour soutenir la planification stratégique de la CEDEAO et l'aider à formuler sa politique.

Un autre exemple probant, en termes de résultats pratiques, d'une approche africaine de recherche s'appuyant sur un réseau est celui de l'Initiative africaine pour la sécurité humaine et de son partenaire actif le WANEP. Elle analyse de façon critique les performances des principaux gouvernements

africains en matière de sécurité humaine et compare les indicateurs de succès aux engagements pris par les dirigeants africains sur les questions de sécurité humaine lors des sommets passés de l'Union africaine.

*Basé sur: Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique (2008), *Capacity building on practical disarmament and peacebuilding in West Africa, Training Manual*, Lomé; Marc Malan (2005), "Harnessing CSO Research Capability in service of African Conflict Prevention Strategies," KAIPTC Paper No. 10.*

Les médias

Une presse libre et la liberté d'expression sont des composantes clef d'une démocratie. Les médias indépendants aident en général les citoyens et leurs représentants politiques en éclairant les décisions. Ils contribuent au contrôle des trois pouvoirs et peuvent déterminer la teneur et la qualité des questions posées lors des débats publics. Par leur action, ils influent sur le gouvernement, les entreprises, les instituts de recherche et la société civile. Ainsi, la liberté des médias libres sont l'un des piliers de la démocratie. L'encadré 71 évoque un exemple des problèmes auxquels peuvent être confrontés les journalistes qui essaient de critiquer leur gouvernement. La garantie de la sécurité des journalistes est donc une condition sine qua non de la liberté de la presse.

Encadré 71

Le cas de Norbert Zongo au Burkina Faso

Quatre hommes employés par François Compaoré, conseiller présidentiel et frère du Président Blaise Compaoré, furent arrêtés par des membres des armées début décembre 1997 pour suspicion de vol d'argent. Ils furent détenus plusieurs semaines au Conseil de l'entente, qui sert de casernement à la garde présidentielle. Pendant leur détention, les quatre hommes furent interrogés et torturés par des membres de la garde présidentielle. David Ouedraogo mourut le 18 janvier 1998 à l'infirmerie du Bureau présidentiel. Norbert Zongo, rédacteur en chef de L'Indépendant et spécialiste du journalisme d'investigation, décida d'approfondir les circonstances de la mort de David Ouedraogo. Il s'interrogea, en les contestant, sur les raisons pour lesquelles un cas de vol avait été déféré à la garde présidentielle, qui n'avait pas autorité pour enquêter judiciairement. L'histoire fit la une de pratiquement tous les quinze derniers numéros de l'hebdomadaire, exposant ainsi Zongo à de nombreuses menaces. Le 13 décembre 1998, un véhicule incendié fut découvert à environ sept kilomètres de Sapouy (100 km au sud d'Ouagadougou) contenant les corps carbonisés de Norbert Zongo, Blaise Ilboudo et Ernest Yembi Zongo.

L'enquête post-mortem révéla que tous les quatre avaient été tués par balle à bout portant. Confronté au déferlement sans précédent de manifestations de

la société civile à travers tout le pays, demandant que la vérité soit révélée, le gouvernement mit sur pied une commission d'enquête indépendante, par décret du 18 décembre 1998, amendé par décret du 7 janvier 1999. Cette commission qui se vit attribuer des pouvoirs importants, fut chargée de procéder à « toutes les investigations nécessaires pour déterminer les raisons de la mort des occupants du 4X4 numéro 11 J 6485 BF, le 13 décembre 1998 sur la route entre Ouagadougou (province de Kadiogo) à Sapouy (province de Ziro), dont faisait partie le journaliste Norbert Zongo». Interviews, tests balistiques et experts en incendies amenèrent la commission à conclure que «Norbert Zongo et ses compagnons ont été victimes d'une attaque criminelle », qui pouvait être assimilée à un meurtre. La commission d'enquête estima que les méthodes utilisées et les moyens déployés (au moins trois véhicules, deux types d'armes, y compris un fusil Valtro, généralement utilisé par les forces armées et la police) et la mise en place d'une embuscade montraient que rien n'avait été laissé au hasard. Tout démontrait que l'opération avait été minutieusement planifiée et préparée. Il s'agissait d'un meurtre. Dans sa recherche de responsables et après avoir suivi plusieurs pistes, la commission estima que « la conclusion la plus plausible était que le meurtre de Norbert Zongo, le 13 décembre 1998, était lié à ses activités de journaliste et de rédacteur en chef de l'Indépendant ».

Source: Reporters sans frontières (2003), *enquête d'Emmanuelle Duverger, 7-10 décembre 2003*.

Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, les médias ne sont pas toujours indépendants des institutions gouvernementales. Certains ensembles de media sont la propriété de l'Etat et opèrent plus ou moins en tant qu'agences paraétatiques. Ils sont alors exploités, à des fins de propagande par le gouvernement et les responsables politiques. Lorsqu'il n'existe pas d'organisations indépendantes et privées pour contrebalancer ces agences, les médias ne peuvent certainement pas renforcer la transparence ni contribuer au contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Avec l'internet, les citoyens peuvent désormais accéder sans difficulté à une très grande quantité d'informations officielles. Il y a, depuis une dizaine d'années, une tendance générale vers un surcroît de transparence et l'accès à l'information officielle s'est considérablement développé en Afrique de l'Ouest. Une tendance à encourager car elle contribue à éclairer les citoyens, améliore la qualité du débat public sur les questions importantes et sert en fin de compte la gouvernance. Cependant, l'internet présente aussi un inconvénient dans la mesure où des groupes extrémistes peuvent s'en servir avec des visées anti-démocratiques. Dans certains conflits récents, d'autres moyens d'information, notamment des stations de radio, ont fourni une plate-forme à des groupes extrémistes, contribuant ainsi à susciter un climat de haine entre divers groupes de la société.

En Afrique de l'Ouest, un secteur de la sécurité bien gouverné est un préalable essentiel à la démocratisation et au développement social et politique. Le concept de réforme du secteur de la sécurité (RSS) vise à réduire les déficits de sécurité tout en renforçant la supervision civile sur ce secteur. Toutefois, la RSS en Afrique de l'Ouest, comme le contrôle public du secteur de la sécurité, revêt parfois un caractère sensible. Le rôle des médias dans le traitement de ces développements constituera une question difficile dans les années à venir.

Collecte et diffusion de l'information sur les questions de sécurité

A des fins de démocratie et de bonne gouvernance, les médias ont le droit de collecter et de diffuser des informations sur des questions de sécurité servant l'intérêt général. Ils ont aussi la responsabilité de fournir des informations conformes aux normes de vérité, d'exactitude et d'équité.

Ils peuvent ainsi aider le gouvernement et le parlement à expliquer leurs décisions et politiques aux citoyens, sachant que ces derniers ont le droit d'être informés et de participer en connaissance de cause au processus politique. Par exemple, les médias servent le droit de savoir des citoyens en publiant des informations sur ceux qui détiennent des postes publics dans le domaine de la sécurité, sur le type de politique de sécurité adoptée, le déploiement de troupes à l'étranger, la doctrine militaire, les marchés publics, les traités et autres accords sur lesquels se fondent ces marchés, les personnes qui s'en occupent, les problèmes de sécurité à anticiper et les débats y afférents. Cependant, il arrive que les médias soient soumis à la censure ou qu'ils s'imposent une autocensure sur certaines informations confidentielles.

Législation sur les médias et les questions de sécurité

Le principe de la liberté de la presse est inscrit dans l'Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule:

«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit»

Il n'existe pas de dispositions approuvées au niveau international quant à la manière d'instaurer et de protéger cette liberté. Cependant, le principe international ci-dessus est énoncé sans restriction. Il ne prévoit aucune limitation possible, fut-elle d'ordre général et justifiée par des considérations de sécurité.

En Afrique de l'Ouest, bien que ces dernières années aient vu des améliorations dans les relations entre médias et institutions de sécurité, l'interaction entre les journalistes et le secteur de la sécurité est toujours encline aux tensions. Un des obstacles les plus importants réside dans la différence entre les structures et les valeurs des médias et du secteur de la sécurité. En particulier, les institutions militaires, les ministères de la défense, les organismes de renseignements et les

organisations internationales dédiées à la sécurité reposent largement sur une structure hiérarchique et des valeurs conservatrices. Ce système traditionnel contribue à rendre les acteurs de la sécurité particulièrement fermés à toute forme de contrôle provenant de l'extérieur. Les journalistes demandent quant à eux ouverture et transparence. Aussi, le monde des médias répond-t-il à des critères opposés, notamment un haut degré d'autorégulation et de fragmentation. On peut dire que les enquêtes des journalistes dans la région sur les questions de sécurité se heurtent encore à des difficultés, du fait de la nature fermée du secteur de la sécurité.

Encadré 72

Législation relative à la liberté de la presse dans certains Etats ouest-africains

Gambie

Les médias privés de la Gambie font face à de sévères restrictions, avec des stations radio et des journaux qui ont à acquitter des droits de licence élevés. Une commission dotée de pouvoirs étendus, allant de celui de distribuer des permis jusqu'à celui de jeter des journalistes en prison, a été créée par une loi sur la presse de 2002, considérée par des critiques comme une menace à la liberté de la presse. Une autre législation introduite fin 2004 prévoit des peines de prison pour les journalistes qui se rendent coupables de diffamation et de sédition. Deyda Hydar, l'un des critiques les plus farouches de cette loi, et rédacteur en chef du journal privé *The Point*, fut abattu quelques jours après l'adoption de la loi. "Il y a une intolérance absolue pour toute forme de critique," déclara l'organisation des droits de la presse *Reporters sans frontières* dans un rapport de 2008. La radio d'Etat, 'Radio Gambia' diffuse des nouvelles strictement contrôlées, qui sont aussi relayées par les stations de radio privées. Radio France Internationale (RFI) est diffusée via un relai FM. Le gouvernement dirige la seule chaîne de télévision nationale.

Togo

Depuis la fin des années 1990, les organes de presse privés ont proliféré. Il y a des douzaines de stations radio commerciales et communautaires, d'hebdomadaires et quelques stations privées de télévision. Toutefois, beaucoup d'organes privés de presse ont des finances précaires et sont à la traîne par rapport à leurs homologues contrôlés par l'Etat en termes de recettes publicitaires. La radio est un des médias les plus populaires, spécialement dans les zones rurales. Certaines radios internationales sont disponibles dans la capitale (BBC, RFI, etc.). L'internet est peu développé et les cybercafés sont à faible débit. La principale chaîne de télévision, 'Télévision Togolaise' est possédée et contrôlée par l'Etat; le seul quotidien 'Togo-Presse' est lui aussi possédé et contrôlé par le gouvernement; et quelques stations radio privées sont associées au parti majoritaire, le Rassemblement du peuple togolais. La

Constitution a instauré la liberté de la presse et le gouvernement essaie de s'y tenir dans la pratique. Après un amendement de la loi sur la presse de 2002, les délits qui en relèvent ne sont plus punissables de prison.

Nigeria

La scène médiatique nigériane est l'une des plus animée d'Afrique. Les services radiophoniques et télévisuels d'Etat touchent pratiquement toutes les parties du pays et sont exploités aux niveaux fédéral et régional. La radio est, pour beaucoup de Nigériens, la principale source d'information. Les émetteurs internationaux, dont la BBC, sont très écoutés. Les rediffusions de stations radio étrangères ont été interdites en 2004. Il existe plus de 100 journaux et publications nationaux et locaux, dont certains sont étatiques. La presse privée, très leste, est souvent critique du gouvernement. La liberté de la presse s'était améliorée sous la présidence Obasanjo, mais les décrets restrictifs sont toujours là. Le projet de loi sur la liberté d'information est demeuré au niveau de l'Assemblée nationale et a subi plusieurs modifications depuis 1999. Afin d'atténuer les controverses et de réduire les réticences de la classe politique, le projet de loi de 2008 sur la promotion de la pratique journalistique ainsi que celui sur la presse et la pratique journalistique de 2009, visant à promouvoir la discipline et le professionnalisme des médias, ont été présentés, mais pas encore adoptés. L'association de défense des droits de la presse Reporters Sans Frontières estime que le Nigeria est souvent un théâtre violent pour la presse, les journalistes subissant bastonnades, arrestations arbitraires et descentes policières.

Sénégal

Le Sénégal a traditionnellement bénéficié, pour sa presse, d'un des climats les moins restrictifs de toute la région. La radio est un medium d'influence. Les stations commerciales et communautaires se sont multipliées depuis les années 1990. Il y a à peu près de 20 quotidiens. Les publications étrangères circulent librement et la télévision commerciale est déjà disponible avec plusieurs chaînes. La BBC World Service et RFI sont disponibles sur FM à Dakar. Cependant, au cours de l'été 2008, sur fond de tensions entre le Gouvernement et les médias privés, Reporters sans frontières, basée à Paris, a exprimé sa préoccupation concernant la 'violence de la police' à l'encontre des journalistes et pour ses descentes aux bureaux des journaux. Le gouvernement a accusé les journalistes de soutenir l'opposition. La Constitution garantit certes la liberté de la presse et le gouvernement ne pratique pas la censure. Cependant, l'autocensure émerge en raison des lois qui interdisent les articles qui discréditent l'Etat, incitent au désordre et diffusent des 'fausses nouvelles'. Ceci n'empêche pas les médias privés de critiquer fréquemment le Gouvernement.

Source: BBC News Country Profiles, voir: http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/

Pour résumer, la situation courante en matière de liberté d'expression dans les pays d'Afrique de l'Ouest est encore bien éloignée du modèle de bonne gouvernance du secteur de la sécurité, car la plupart de ces pays, sinon tous, sont dans une phase de transition démocratique. Indépendamment des améliorations qui ont été apportées au cours des dernières années, il existe encore plusieurs obstacles à surmonter avant que les médias puissent être vraiment indépendants. Le cheminement vers une presse objective capable d'adopter une attitude indépendante et impartiale vis-à-vis des principaux partis politiques demeure un défi très préoccupant pour le journalisme ouest-africain.

Communication entre le parlement et les citoyens sur les questions de sécurité

Le contrôle démocratique n'est efficace, en tant que principe de bonne gouvernance, que si les citoyens sont sensibilisés aux grandes questions débattues au parlement.

L'efficacité de la communication publique sur les questions de sécurité est fonction de l'abondance et de l'exactitude des informations publiées tant par le gouvernement que par le parlement. D'ailleurs, le parlement se doit de veiller à ce que les informations fournies aux citoyens soient d'une qualité suffisante pour que ces derniers appréhendent correctement les affaires en cours et les décisions prises au parlement.

Documents rendus accessibles aux citoyens

Un moyen efficace permettant au parlement de garantir la bonne information des citoyens consiste, seul ou en coopération avec le gouvernement, à mettre à la disposition du public, diverses informations sur les questions de sécurité, sur support papier et/ou par le biais de son site web.

Encadré 73

Sites internet des parlements

Au mois de mai 2002, on comptait 244 chambres parlementaires dans 180 pays (64 parlements comportent deux chambres). L'UIP dénombre 165 sites web parlementaires dans 128 pays (il arrive qu'une chambre dans un parlement bicaméral ait son propre site web). Les principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites web parlementaires adoptés par le Conseil de l'UIP en mai 2000 sont accessibles sur le site web de l'UIP: <http://www.ipu.org>.

En Afrique de l'Ouest, le site du parlement de la CEDEAO est www.parl.ecowas.int/.

Pays	Site du parlement
Bénin	www.assembleebenin.org/
Burkina Faso	www.an.bf/
Côte d'Ivoire	www.anci.ci/
Gambie	www.nationalassembly.gm/
Ghana	www.parliament.gh/
Guinée	
Guinée-Bissau	www.anpguineebissau.org/
Cap Vert	www.parlamento.cv/
Liberia	
Mali	www.assemblee-nationale.insti.ml/
Mauritania	www.mauritania.mr/assemblee/
Niger	www.assemblee.ne/
Nigeria	www.nass.gov.ng/
Sénégal	www.assemblee-nationale.sn/ www.gouv.sn/institutions/assemblee.html
Sierra Leone	www.sl-parliament.org/ http://parliament.sl.org/
Togo	www.assemblee-nationale.tg/

Exemples d'information sur les questions relatives au secteur de la sécurité pouvant faire l'objet de publications, de préférence dans des versions faciles d'accès:

- ✓ Documents d'importance stratégique, notamment la politique de sécurité nationale.
- ✓ Budget de la défense (hors fonds secrets).
- ✓ Communiqués de presse concernant les débats, décisions, propositions, textes de loi majeurs, etc., au parlement sur le secteur de la sécurité.
- ✓ Procès-verbaux de tous les débats et réunions parlementaires (commissions) sur les questions de sécurité (sauf pour les réunions à huis clos), avec des rapports sur l'objet et la portée de ces séances à huis clos.
- ✓ Publications relatives aux enquêtes parlementaires sur les questions de sécurité.
- ✓ Rapports ou bilans parlementaires annuels sur le fonctionnement de toutes les forces de sécurité.
- ✓ Rapports du Médiateur ou de la Cour des comptes sur le secteur de la sécurité, sachant que le Médiateur ne sera pas toujours autorisé à rendre public des rapports sur certaines enquêtes spéciales mais qu'il devra les soumettre à des comités restreints. Le gouvernement devra informer le parlement sur

toute action entreprise sur la base des rapports du Médiateur ou de l'organe national d'audit.

- ✓ Information sur les accords multilatéraux et bilatéraux.
- ✓ Information sur la manière dont des parlementaires ou des formations politiques siégeant au parlement ont voté sur des questions de sécurité (budget, adhésion à des alliances internationales, questions relatives à la conscription, marchés publics).
- ✓ Toute la législation et les projets de loi liés au secteur de la sécurité (inclus les lois sur la liberté de la presse et de l'information).

Associer les citoyens au travail parlementaire

L'information à sens unique (du parlement ou du gouvernement vers les citoyens) ne suffit pas. Le parlement doit donner aux citoyens la possibilité de communiquer avec lui sur les questions de sécurité. La communication dans les deux sens est importante pour les raisons suivantes:

- ✓ elle garantit la participation et un contrôle permanent de la part des citoyens ;
- ✓ elle accroît la confiance des citoyens dans le fonctionnement du parlement ;
- ✓ elle permet de contrôler éventuellement les mauvaises gestions (par exemple par le biais du Médiateur) ; et
- ✓ elle mobilise le soutien des citoyens et donne de la légitimité aux lois et aux politiques du gouvernement, ce qui accroît la stabilité démocratique.

La communication dans les deux sens peut être renforcée par des services d'information et des audiences parlementaires, des débats télévisés et des lettres d'information électroniques conçues spécialement à l'intention des membres des commissions par le service d'analyse parlementaire, etc.

Mécanismes pour la promotion d'un dialogue effectif et continu entre les parlements, les médias et les OSC

En leur qualité d'interlocuteurs des citoyens, les OSC et les médias d'Afrique de l'Ouest ont réalisé d'importants progrès en impliquant sans cesse davantage les parlementaires et en apportant de précieuses contributions à la performance législative. Les interventions ont principalement consisté à rendre compte de débats, de résolutions et d'autres actions parlementaires, à diffuser des informations analytiques et de la documentation, à proposer des projets de loi et à défendre des lois ou amendements, à promouvoir des idées et réactions communautaires, à faciliter le dialogue avec les électeurs, à former les personnels parlementaires et législatifs et à participer à des audiences publiques. Ces engagements prennent souvent la forme de rencontres épisodiques, de séances ad-hoc et d'ateliers/séminaires et de réflexions occasionnels, à effets limités.

Il est nécessaire pour les OSC et les médias d'adopter une approche plus ferme et plus cohérente, exclusivement focalisée sur les parlements, afin de consolider leurs interventions et de les traduire en un processus d'engagement durable et systématique. Cette nouvelle approche exige des mécanismes permanents, garantissant la présence de la société civile et la mobilisation des médias, ainsi qu'une plateforme de dialogue permanent au parlement. Or, ceci n'est possible qu'en conjuguant les deux principes d'institutionnalisation et de légitimation. Le parlement devrait ainsi d'adopter les mécanismes suivants pour promouvoir un dialogue effectif et continu entre les médias/OSC et les parlements :

- ✓ Instituer des commissions parlementaires sur les OSC, comme il en existe déjà sur les médias dans certains parlements ouest-africains. Ces commissions identifieraient les OSC et les réseaux les plus actifs et dynamiques dans différents secteurs de la vie nationale (paix et sécurité, gouvernance, médias, genre, lutte contre la corruption, développement communautaire). Cette liste devrait être occasionnellement révisée pour garantir dynamisme et inclusion.
- ✓ Intégrer les OSC et les médias dans les fonctions de contrôle parlementaire. Des représentants d'OSC et de médias spécifiques devraient être recommandés pour appuyer les travaux des commissions concernées. Les OSC et les médias apporteront leurs réseaux et leur expertise pour contribuer aux travaux des commissions.
- ✓ Mobiliser les médias et les OSC afin de les faire participer aux audiences publiques. Les OSC mettront leur expertise et leur présence locale à profit pour soumettre des idées générales sur les lois proposées ou des éléments factuels probants dans le but de rendre les audiences publiques véritablement participatives et inclusives. Les commissions devraient également s'assurer que les informations requises par les OSC/médias pour étayer leur intervention sont mises à disposition en temps opportun, c'est-à-dire dans des délais autorisant leur analyse approfondie et l'élaboration d'une réponse construite et informée.
- ✓ Intégrer les OSC dans la représentation. La commission peut classer les OSC en fonction de leur couverture géopolitique et créer un service réservé aux OSC, à caractère obligatoire, dans les bureaux de circonscription des parlementaires. Elle peut ensuite rattacher des organisations identifiées à ces bureaux, qui travailleront avec des collaborateurs sélectionnés par chaque parlementaire. Les OSC communautaires assureraient une communication bilatérale efficace entre l'électorat et le parlementaire et offrir ainsi un soutien objectif contrairement à celui d'un assistant parlementaire, souvent loyaliste. Elles peuvent également organiser des réunions municipales et autres interactions locales de ce type, obligeant les instances à rendre des comptes.
- ✓ Créer un bureau de liaison entre les médias, les OSC et le parlement. Ce bureau, qui pourrait venir compléter le bureau de la commission proposée, serait la garantie d'une communication efficace et fera fonction de centre de documentation et de centre d'échange d'informations entre les OSC et

le parlement. Il ferait également fonction de centre de collationnement pour les rapports internes soumis par les responsables des services OSC dans différentes circonscriptions et serait incité à produire régulièrement des rapports complets, non officiels, sur les projets et activités communautaires.

Grâce aux progrès réalisés à travers ces mécanismes, des efforts pourraient ensuite être déployés pour instituer des cadres légaux plus concrets, qui seraient définitivement et irréversiblement inscrits dans la mission parlementaire. Ceci renforcerait la contribution des médias/OSC au travail parlementaire et promouvrait la démocratie et la bonne gouvernance.

Encadré 74

Le Parlement de la CEDEAO et les médias

« Ouverture et transparence » sont les principes d'or du Parlement de la CEDEAO.

Article 79: Transparence des activités parlementaires

1. Le parlement assure la transparence maximale de ses activités.
2. Les délibérations au Parlement sont publiques. Toutefois, le Parlement peut, à mains levées et sans débat, décider de délibérer à huis clos, si la demande est faite par le Président, un groupe parlementaire ou dix députés présents à la séance.

Article 80: Accès du public aux documents du Parlement

Le Parlement adopte, sur proposition du Bureau, les mesures nécessaires pour garantir l'accès du public à ses documents.

Article 81: Confidentialité

Sur la base d'une proposition de la commission compétente et sans préjudice des articles 38 [commissions d'enquête] et 40 [députés non inscrits] ci-dessus, le Parlement adopte des critères pour la définition des informations et documents confidentiels.

Source: Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (septembre 2008).

La participation des citoyens est importante pour la stabilité d'un système démocratique à long terme. Le degré de participation varie d'un pays à l'autre. Certains parlements permettent au public d'assister aux réunions des commissions, ce qui peut être très intéressant pour les activités des ONG ou pour des particuliers intéressés par le processus législatif. Certes cette participation ne donne pas aux personnes qui assistent aux réunions des commissions le droit d'intervenir. Cependant, leur simple présence est déjà importante.

Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Contribution à la politique de sécurité par des acteurs non-institutionnels

- ▶ Veillez à la mise en place de mécanismes permettant au parlement d'engager un dialogue continu avec les médias et la société civile afin de bénéficier de manière optimale de leur contribution lors des travaux parlementaires sur des questions de sécurité ou des questions connexes.
- ▶ A cette fin, et s'il y a lieu, promouvez l'adoption de lois autorisant les institutions compétentes, des ONG et des médias à contribuer aux travaux des commissions parlementaires compétentes en matière de sécurité et sur des questions connexes.

Sensibilisation du public

- ▶ Faites en sorte que le parlement ait une politique active en matière de relations publiques sur les décisions qu'il prend dans le domaine de la sécurité ainsi que sur le processus des décisions qui s'y rapportent.
- ▶ Augmentez la transparence du travail parlementaire et en particulier les travaux de commissions relatifs à la sécurité et aux questions connexes.

Relation entre la sécurité et la liberté de la presse

- ▶ Veillez à ce que la liberté de la presse soit maintenue, dans le droit et dans la pratique, concernant les questions de sécurité et que toute restriction imposée ne viole pas les principes internationaux des droits de l'homme.
- ▶ Veillez à la mise en place d'une législation appropriée sur la liberté d'information.

Bibliographie

Le Parlement de la CEDEAO et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, ont convenu de la nécessité d'un guide concis et accessible qui servira d'outil opérationnel pour renforcer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. A cet effet, les références et les sources utilisées dans l'élaboration du guide ont été regroupées dans la présente bibliographie.

Ouvrages et articles

Aboagye, Festus et Rupiya, Martin (2005), "Enhancing post-Conflict Democratic Governance through effective Security Sector Reform in Liberia," in Festus Aboagye et Alhaji M.S. Bah, eds., *A Tortuous Road to Peace: The Dynamics of Regional, UN and International Humanitarian Interventions in Liberia*. Pretoria: ISS, 249–280.

Addo, Prosper (2006), *Cross-border Criminal Activities in West Africa: Options for Effective Responses*. Accra: KAIPTC, Paper No. 12.

Africa, Sandy et Kwadjo, Johnny (2009), "Changing Intelligence Dynamics in Africa," the Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR) et le Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN). Disponible sur le site www.ssnetwork.net/publications/gfn_ssr_publications.php.

Alao, Abiodun (2007), *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment*. New York: University of Rochester Press.

Albrecht, Peter et Barnes, Karen (2008), "National Security Policy-Making and Gender," in Megan Bastick et Kristin Valasek, eds., *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genève: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

Albrecht, Peter et Jackson, Paul (2009), *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997–2007*. GFN-SSR et International Alert. Disponible sur le site <http://www.ssnetwork.net/documents/Publications/SierraLeoneBook/Security%20System%20Transformation%20in%20Sierra%20Leone,%201997-2007.pdf>.

- Alemika, E.O. et Chukwuma, I.C., eds. (2005) *Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options*. Lagos: CLEEN et Network on Police Reform in Nigeria.
- Alemika, E.O. et Chukwuma, I.C., eds. (2003), *Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria*. Lagos: CLEEN and Police Service Commission.
- AlertNet (2007), "Misery Stalks a Niger Delta City," Disponible sur le site <http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=print&sid=24809>
- Ameller, Michel, ed. (1966), *Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries*. Genève: Union interparlementaire.
- Amnesty International et DCAF (2009), *International Police Standards: 10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials*. Genève: DCAF.
- Aning, Kwesi (2004), "Investing in peace and security in Africa: The case of ECOWAS," *Conflict, Security and Development*, Vol. 4, No. 3, 533–542.
- Aning, Kwesi (2005), "Military Imports and Sustainable Development: Case Study Analysis—Ghana," document rédigé pour Project Ploughshares. Disponible sur le site <http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00010208:3a9e8d3c4b4e360b8546ea500dae6beb.pdf>.
- Aning, Kwesi et Bah Sarjoh (2009), *ECOWAS and Conflict Prevention in West Africa: Confronting the Triple Threats*. New York: Center on International Cooperation.
- Aning, Kwesi et Lartey, Ernest (2009), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Lessons from Ghana*. New York: Center on International Cooperation.
- Aning, Kwesi, "Are There Emerging West African Criminal Networks? The Case of Ghana," *Global Crime*, 8 (3), 193–212.
- Ballentine, Karen (2003), "Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict," in Karen Ballentine et Jake Sherman, *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance*. Londres: Lynne Rienner.
- Bastick, Megan (2008), *Integrating Gender in Post-Conflict Security Sector Reform*. Policy Paper No. 29. Genève: DCAF.
- Bastick, Megan, Grimm, Karin et Kunz, Rahel (2007), *Sexual Violence in Armed Conflict: global overview and implications for the security sector*. Genève: DCAF.
- Bauer, Gretchen et Britton, Hannah, (2006), "Women in African Parliaments: A Continental Shift?" in Gretchen Bauer et Hannah E. Britton, eds., *Women in African Parliaments*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Bellina Elena (2006), "Introduction," in Elena Bellina and Paola Bonifazoa, eds., *State of Exception: Cultural Responses to the Rhetoric of Fear*. Royaume-Uni: Cambridge Scholars Press, ix.
- Bendix, Daniel et Stanley, Ruth (2008), *Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach*. ACCORD Occasional Paper, 3 (2).
- Bolaji, Kehinde (2009) "The Guinea Bissau Debacle: Implications for Regional Security and Nigeria's Leadership Role in West Africa", *Africa Strategic Review* 2 (1), 123-139.
- Bryden, Alan, N'Diaye, Boubacar et Olonisakin 'Funmi, eds. (2005), *Security Sector Governance in West Africa: Turning Principles into Practice*. DCAF Policy Paper No 8. Genève: DCAF.
- Bryden, Alan, N'Diaye, Boubacar et Olonisakin 'Funmi, eds. (2008), *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*. Genève: DCAF/LIT Verlag.
- Buzan, Barry (1983), *People, States and Fears: The National Security Problem in International Relations*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: OUP.
- Creevey, Lucy (2006), "Senegal: Contending with Religious Constraints," in Gretchen Bauer et Hannah E. Britton, eds., *Women in African Parliaments*. London: Lynne Rienner Publishers, 151–169.
- DCAF (2006), *Parliament's Role in Defence Budgeting*. DCAF Backgrounder. Genève: DCAF.
- DCAF (2006), *Parliament's Role in Defence Procurement*. DCAF Backgrounder. Genève: DCAF.
- DCAF (2006), *Parliamentary Committees on Defence and Security*. DCAF Backgrounder. Genève: DCAF.
- de Andrés, Amado Philip (2008), *West Africa Under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security*. Madrid: UNISCI Discussion Papers No. 16.
- de Soysa, Indra (2000), "The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?" in Mats Berdal et David Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Londres: Lynne Rienner, 113–131.
- DFID (2000), *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development*, Report of an International Symposium Sponsored by the UK Department for International Development. Londres: DFID.

- Ebo, Adedeji (2007), "International Organisations and Security Sector Governance: Towards a Common ECOWAS Agenda," in David Law, ed., *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. DCAF Yearbook 2007. Genève: DCAF/LIT Verlag, 157–178.
- Ebo, Adedeji (2007), *Towards a Common ECOWAS Agenda on Security Sector Reform*. DCAF Policy Paper No. 23. Genève: DCAF.
- Ebo, Adedeji et N'Diaye, Boubacar, eds. (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*. Genève: DCAF.
- Ellis, Stephen (2009), "West Africa's International Drug Trade", *African Affairs* 108/431, 171-196.
- Evans, Gareth (1993), *Co-Operating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*. St Leonards, NSW: Allen and Unwin.
- Fluri, Philipp et Hadzic, Miroslav, eds. (2004), *Sourcebook on Security sector Reform: Collection of Papers*. Geneva/Belgrade: DCAF and the Centre for Civil-Military Relations.
- Fluri, Philipp, Johnsson, Anders et Born, Hans, eds. (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*. Guide pratique à l'usage des parlementaires N°5. Genève: UIP et DCAF.
- Fruchart, Damien, et al. (2007), *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows et Target Behaviour*. Solna: SIPRI and Uppsala University.
- Gaanderse, Miranda, Purusi, Jean Jacques, et Valasek, Kristin (2011), *Gender Survey of Security Sector Institutions in ECOWAS Countries*, Genève: DCAF (prochainement disponible).
- Gamba, Virginia et Cornwell, Richard (2000), "Arms, Elites, and Resources in Angolan Civil War," in Mats Berdal and David Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agenda's in Civil Wars*. Londres: Lynne Rienner.
- Gbla, Osman (2006), "Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone," *International Peacekeeping*, 13 (1), 78–93.
- George, Paul (2002), "Defence Expenditures in the 1990s: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries," *International Conference on Converting Defence Resources to Human Development*, Bonn, 9–11 November 1997. Disponible sur le site <http://www.bicc.de/general/events/devcon/george/html>.
- GIABA (2008), *Annual Report of the Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa, 2008*. Disponible sur le site [http://www.giaba.org/media/A_reports/GIAB-%20Rapport%20annuel%20ang%20ok\[1\].pdf](http://www.giaba.org/media/A_reports/GIAB-%20Rapport%20annuel%20ang%20ok[1].pdf)

- Gupta, Sanjeev, de Mello, Luiz et Sharan, Raju (2000), *Corruption and Military Spending*. IMF Working Paper, WP/00/23. Disponible sur le site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0023.pdf>.
- Hirsch, John (2001), "War in Sierra Leone," *Survival*, 43 (3), 145–162.
- Human Rights Watch (2004), "Human Rights Overview, Nigeria, January 2004." Disponible sur le site <http://hrw.org/english/docs/2004/01/21/nigeri6976.htm>.
- Huq, Aziz Z (2006), "Democratic Norms, Human Rights and States of Emergency: Lessons from the Experience of Four Countries," in *Democracy, Conflict and Human Security: Further Reading* (Volume 2). Stockholm: IDEA. Disponible sur le site http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec4_1.pdf
- Hutchful, Eboe, ed. (2009), *Security Sector Reform Provisions in Peace Agreements: Main Report*. GFN-SSR et le Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN).
- Ikelegbe, Augustine (2005), "The Economy of Conflict in the Oil Rich Niger Delta Region of Nigeria," *Nordic Journal of African Studies*, 14 (2), 216.
- International Crisis Group (2006), "The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest," *Africa Report*, No. 115.
- International Crisis Group (2009), *Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*. *Africa Report* No. 148. Disponible sur le site http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/148_liberia_uneven_progress_in_security_sector_reform.pdf.
- International Crisis Group (2010), *CrisisWatch* No. 79, 4; *CrisisWatch* No. 80, 5.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005), "Women stopped by cultural obstacles from entering politics in West Africa." Disponible sur le site http://www.idea.int/gender/quota_workshop_westafrica.cfm.
- Ismail, Olawale (2008), "Enabling Local Ownership: Participation and Capacity-Building in SSR," in Donais, Timothy, ed., *Local Ownership and Security Sector Reform*. DCAF Yearbook 2008. Genève: DCAF/LIT Verlag, 127–145.
- Jensen, Nathan et Wantchekon, Leonard (2004), "Resource Wealth and Political Regimes in Africa," *Comparative Political Studies*, 37, 816–841.
- Lar, Jimam (2009), *The ECOWAS SSR Agenda in West Africa: Looking Beyond Normative Frameworks*. KAIPTC Occasional Paper No. 24. Accra: KAIPTC.

- le Billon, Philippe (2001), "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts," *Political Geography* 20 (5), 561–584.
- le Billon, Philippe (2005), "The Resource Curse," *Adelphi Papers*, 45 (373), 11–27.
- le Billon, Philippe (2007), "Geographies of War: Perspectives on 'Resource Wars'," *Geography Compass*, 1 (2), 163–182.
- Leigh, Ian et Born, Hans (2008), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Varsovie: OSCE/ODIHR et DCAF.
- Luciak, Ilja (2008), "Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender," in Megan Bastick et Kristin Valasek, eds., *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genève: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- Maconachie, Roy et Binns, Tony (2007), "Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone," *Resource Policy* 32, 104–115.
- Malan, Mark (1999), *The OAU and African Subregional Organisations: A Closer Look at the peace pyramid*. ISS Occasional Paper 36. Pretoria: ISS.
- Malan, Mark (2008), *Security Sector Reform in Liberia: Mixed Results from Humble Beginnings*. Strategic Studies Institute Monograph. Disponible sur le site <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub855.pdf>.
- McNamee, Terence, ed. (2007), *The African Military in the 21st Century*. Report of the 2007 Tswalu Dialogue. Londres: RUSI Whitehall Report 4-07.
- Murray, Senan (2007) "The Shadowy Militants in Nigeria's Delta," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6644097.stm>
- Musah, Abdel-Fatau (2009), *West Africa: Governance and Security in a Changing Region*. New York: International Peace Institute.
- N'Diaye, Boubacar (2001), *The Challenge of Institutionalizing Civilian Control*. Lanham: Lexington Book.
- N'Diaye, Boubacar, Abdoulaye, Saine, et Mathurin Houngnikpo (2005), *Not Yet Democracy: West Africa's Slow Farewell to Authoritarianism*. Durham: Carolina Academic Press.
- National Democratic Institute (2009), "Women gain political ground in Burkina Faso," <http://www.ndi.org/node/15289>.
- National Democratic Institute (2000), *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*. Legislative Research Series Paper #6. Washington, DC: NDI.
- OECD (2007), *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OECD.

- Olonisakin, 'Funmi (2007), *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Omitoogun, Wuyi et Hutchful, Eboe (2006), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*. New York: OUP et SIPRI.
- Omonobi, Kingsley (2009), "JTF links seized plane with arms to militants", *Vanguard*, 21 June 2009.
- ONUSC (2005), *Transnational Organized Crime in the West African Region*. New York: United Nations.
- ONUSC (2009), *Human Trafficking, A Crime that Shames Us All: 2008 Global Report on Trafficking in Persons*. Disponible sur le site http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.
- ONUSC (2009), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*. Vienne: ONUSC, 15-72.
- Pantev, Plamen, ed. (2005), *Civil-Military Relations and Democratic Control of the security Sector: A Handbook for Military Officers, Servicemen and Servicewomen of the Security and Intelligence Agencies, and for Civilian Politicians and Security Experts*. Sofia: ProCon Ltd.
- Paul, James (2003), "Oil Companies in Iraq: A Century of Rivalry and War". Disponible sur le site <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40586.html>
- Pelizzo, Riccardo et Stapenhurst, Rick (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. World Bank Policy Research Working Paper 3388. Washington, DC: The World Bank.
- Pugh, Michael et Cooper, Neil (2004), *War Economies in a Regional Context*. Colorado: Lynne Rienner.
- Reno, William (1995), *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rapport de la Commission de la Hansard Society sur le contrôle parlementaire (2001). Royaume-Uni.
- Ross, Michael (2003), "Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War," in Karen Ballentine et Jake Sherman, eds., *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance*. Londres: Lynne Rienner, 47–67.
- Ross, Michael (2004), "What Do We Know About Natural Resources and Civil War?" *Journal of Peace Research*, 41 (3), 337–356.

- Sahel and West Africa Club et OECD (2006), *Human Security in West Africa: Challenges, Synergies and Action for a Regional Agenda*. Volume 2, Documents de travail. Disponible sur le site <http://www.oecd.org/dataoecd/57/31/38522363.pdf>.
- Sherman, Jake (2009), *Strengthening Security sector Governance in West Africa*. New York: Center on International Cooperation.
- Simma, Bruno, ed. (1994), *Charter of the United Nations: A Commentary*. New York: Oxford University Press.
- Singh, Ravinder (2004), *Parliamentary oversight of arms procurement processes: limitations and opportunities*. Stockholm: Centre for Pacific Asia Studies, Stockholm University.
- Singh, Ravinder, ed. (1998), *Arms Procurement Decision Making, Volume 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*. New York: OUP et SIPRI.
- SIPRI (2002), *Armaments, Disarmament and International Security: SIPRI Yearbook 2002*. Solna: Oxford University Press and SIPRI.
- Small Arms Survey (2001), *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*. Oxford: Oxford University Press.
- Stapenhurst, Rick (2004), *The Legislature and the Budget*. Washington, DC: Banque mondiale.
- Stapenhurst, Rick et Johnson, John (2008), "Legislative Budget Offices: International Experience," in Rick Stapenhurst, et al., *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, DC: Banque mondiale, 141–158.
- Starkey, Kate et van Meny, Andri (2000), "Defence Budget Transparency on the Internet," *Information & Security*, Vol. 5.
- Stewart, Frances et FitzGerald, Valpy (2001), *War and Underdevelopment, Vol. 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. New York: OUP.
- Transparency International (2008), *Addressing corruption and building integrity in defence establishments*. Berlin: Document de travail, TI #2/2007.
- Tshitereke, Clarence (2004), "Accountability and Oversight: The Role of Parliament in Arms Transfer," in Len Le Roux, et al., *Guarding the Guardians: Parliamentary Oversight and Civil-Military Relations: The Challenges for SADC*. Pretoria: ISS, 69–83.
- UN Development Fund for Women (2003), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*. New York: UNIFEM.

- Union interparlementaire (2000), *General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*, Nairobi, Mai 2000. Genève: UIP.
- Union interparlementaire (2002), *General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*. Bamako, Mali, November 2001. Genève: UIP.
- Union interparlementaire (2009), "Women in National Parliaments," disponible sur le site <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- Union interparlementaire, PNUD, Banque mondiale et UNIFEM (2004), *Parliament, the Budget and Gender*. Handbook for Parliamentarians No. 6. France: UIP.
- United Nations (2001), International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, adopted at the 1950th meeting of the Committee on Civil and Political Rights, on 24 July 2001.
- United Nations (2002), *Women, Peace and Security*. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000). New York: United Nations.
- United Nations Office for West Africa (2004), *Security Sector Reform and Conflict Prevention in West Africa: Challenges and Opportunities*. Background Paper. Disponible sur le site <http://www.un.org/unowa/unowa/studies/ssrbkgd.pdf>.
- United Nations Security Council (2007), *Report of the Secretary-General on Cross-border issues in West Africa*, S/2007/143, 13 March 2007.
- UNREC (2008), *Capacity building on practical disarmament and peace building in West Africa*. Training Manual.
- Valasek, Kristin (2008), "Security Sector Reform and Gender," in Megan Bastick et Kristin Valasek, eds., *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genève: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- van Eekelen, Willem (2005), *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*. DCAF Occasional Paper No. 5. Genève: DCAF.
- Wezeman, Pieter (2009), *Arms Transfers to Central, North and West Africa*. Solna: SIPRI Background Paper.
- Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*. Genève: IPU.
- Zabadi, Istifanus et Onuoha, Freedom (2010), "State of West Africa: A Survey of Security Landscape", *Nigerian Army Quarterly Journal*, 5 (3), 304-324.

Autres sources internet

Union africaine

www.africa-union.org

Bonn International Centre for Conversion

www.bicc.de

Central Intelligence Agency - The World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

www.ecowas.int

Union interparlementaire

www.ipu.org

UIP, base de données PARLINE

www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp

Transparency International

www.transparency.org

Organisation des Nations Unies

www.un.org

Bureau des affaires du désarmement, Nations Unies

www.un.org/disarmament

Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

www.ohchr.org

A propos du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une fondation internationale ayant pour mission d'aider les Etats et les institutions non-étatiques intéressés dans la promotion de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. A cet effet, le Centre promeut des normes appropriées aux niveaux international et national et contribue à la diffusion de bonnes pratiques et de recommandations pertinentes, et conformes principes démocratiques, en matière de réforme du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il offre un avis consultatif et des programmes d'assistance technique aux parties intéressées. Le Centre est une organisation neutre et indépendante qui travaille avec des partenaires locaux dans les pays où il œuvre et qui soutient l'appropriation locale des réformes. Le Centre peut compter sur l'expertise de 58 gouvernements représentés au sein du Conseil de Fondation, et sur celle de son Conseil Consultatif composé de 50 experts de renom. Le Centre a établi des partenariats et conclu des accords de coopération avec plusieurs organisations internationales et régionales, des assemblées interparlementaires et des instituts de recherche.

Consultez notre site à l'adresse: www.dcaf.ch
Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève
Rue de Chantepoulet 11
B.P. 1360
CH-1211 Genève 1, Suisse
Tel: +41 22 741 77 00
Fax: +41 22 741 77 05
E-mail: info@dcaf.ch



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

