



Centre pour le Contrôle Démocratique  
des Forces Armées – Genève  
(DCAF)

Contrôle Parlementaire du  
Secteur de la Sécurité en  
Afrique de l'Ouest:  
Opportunités et Défis

Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye (éditeurs)

**Rédacteurs en chef**

Adedeji Ebo & Boubacar N'Diaye

**Assistante de rédaction**

Cecilia Lazzarini

**Traduction**

Frederic Tonoikoin

**Correcteur**

Laurence Durig

**Droit d'auteur**

Droit d'auteur © June 2008 DCAF

**Clause de non-responsabilité**

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées- Genève (DCAF) publie des études, des rapports, et des livres dignes de la considération publique sur la gouvernance du secteur de la sécurité. Les vues et les opinions qui y sont exprimées, sans indication contraire, sont celles de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas forcément celles du DCAF.

**ISBN**

978-92-9222-083-9

**Publié par:**

Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), Genève, Suisse.

**Imprimé par:**

Alheri Excellence Prints, Kaduna, Nigeria

# Table de Matières

|                           |  |      |
|---------------------------|--|------|
| <b>Liste des encadrés</b> |  | vii  |
| <b>Liste des tableaux</b> |  | ix   |
| <b>Liste des sigles</b>   |  | x    |
| <b>Avant- Propos</b>      |  | xiii |
| <br>                      |  |      |
| <b>Première partie</b>    | <b>Questions Conceptuelles</b>   | 1    |
| <i>Chapitre 1</i>         | <i>Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest: les Déficiés de Gouvernance Démocratique, une Entrée en Matière</i><br><i>Adedeji Ebo</i> | 3    |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 2</i>         | <i>Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité dans la Région Euro-Atlantique: Tendances et Leçons</i><br><i>Teodora Fuior et Hans Born</i>                     | 27   |
| <br>                      |  |      |
| <b>Deuxième partie</b>    | <b>Etudes de cas</b>   | 65   |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 3</i>         | <i>CEDEAO</i><br><i>Jens Hettman et Fatima Kyari Mohammed</i>  | 67   |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 4</i>         | <i>Bénin</i><br><i>Christophe C. Kougniazonde</i>  | 87   |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 5</i>         | <i>République du Cap-Vert</i><br><i>Carlos Nunes Fernandes dos Reis</i>  | 113  |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 6</i>         | <i>Ghana</i><br><i>Kwesi Aning</i>   | 127  |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 7</i>         | <i>Libéria</i><br><i>Thomas Jaye et Adedeji Ebo</i>  | 151  |
| <br>                      |  |      |
| <i>Chapitre 8</i>         | <i>Mali</i><br><i>Boubacar N'Diaye</i>   | 173  |

|                         |   |     |
|-------------------------|---|-----|
| <b>Chapitre 9</b>       | <b>Nigeria</b><br><i>Kabiru Garba</i>   | 193 |
| <b>Chapitre 10</b>      | <b>Sénégal</b><br><i>Boubacar N'Diaye</i>   | 221 |
| <b>Chapitre 11</b>      | <b>Sierra Leone</b><br><i>Osman Gbla</i>  | 241 |
| <b>Troisième Partie</b> | <b>Conclusions</b>  | 263 |
| <b>Chapitre 12</b>      | <b>Vers une 'Culture de Contrôle' du<br/>Secteur de la Sécurité en Afrique de<br/>l'Ouest</b> | 265 |
| <b>Contributeurs</b>    |   | 283 |
| <b>DCAF</b>             |   | 287 |

## Liste des Encadrés

|                    |  |    |
|--------------------|--|----|
| Encadre<br>No. 1.1 | Le Rôle Idéal du Parlement dans le Contrôle<br>du Secteur de la Sécurité                               | 6  |
| Encadre<br>No. 1.2 | Bonne Pratique: Instruments Législatifs pour<br>Maximiser le Contrôle du Secteur de la<br>Sécurité     | 10 |
| Encadre<br>No. 1.3 | Les Composants du Pouvoir du Parlement:<br>La Trinité des A  | 11 |
| Encadre<br>No. 2.1 | Influence Parlementaire sur la Formation de<br>la Politique Sécuritaire - Quelques Bonnes<br>Pratiques | 34 |
| Encadre<br>No. 2.2 | Le Parlement et le Budget - Quelques<br>Bonnes Pratiques   | 39 |
| Encadre<br>No. 2.3 | Contrôle Parlementaire des Missions<br>Militaires à l'Etranger- Quelques Bonnes<br>Pratiques           | 40 |
| Encadre<br>No. 2.4 | Obliger l'Exécutif à Rendre des Comptes  | 42 |
| Encadre<br>No. 2.5 | Organisation du Travail de Comité -Bonnes<br>Pratiques   | 48 |
| Encadre<br>No. 2.6 | Contrôle du Comité - Bonnes Pratiques  | 50 |
| Encadre<br>No. 2.7 | Permettre aux Membres de Mieux<br>Représenter leurs Electeurs - Quelques<br>Bonnes Pratiques           | 56 |
| Encadre<br>No. 2.8 | Actions Pratiques Possibles pour les<br>Parlements Ouest-Africains                                     | 61 |
| Encadre<br>No. 3.1 | Les Prérogatives des Comités du Parlement<br>de la CEDEAO  | 72 |

|                     |  |     |
|---------------------|--|-----|
| Encadre<br>No. 4.1  | Les Pouvoirs du Comité de Défense et de<br>Sécurité du Bénin   | 102 |
| Encadre<br>No. 5.1  | Plan d'Action 2007 de l'UE-Cap Vert:<br>Objectifs sous la Colonne 'Sécurité et<br>Stabilité' (dispositions choisies)   | 117 |
| Encadre<br>No. 6.1  | Contrôle Parlementaire des Agences de<br>Renseignements: la Loi de 1996 sur les<br>Agences de Sécurité et de Renseignements du<br>Ghana  | 138 |
| Encadre<br>No. 11.1 | Le Programme de la Réforme du Secteur de<br>Sécurité de la Sierra Leone: Stratégies pour<br>Transformer et Améliorer la Capacité<br>Institutionnelle du Secteur de la Sécurité | 258 |



## Liste des Tableaux

|                   |  |     |
|-------------------|--|-----|
| Tableau<br>No 1.1 | Des Coups d'Etats Réussis en Afrique de l'Ouest, 1963-1999   | 12  |
| Tableau<br>No 1.2 | Le Nombre de Parlementaires dans un Groupe des Parlements et des Comités Parlementaires de Défense et Sécurité en Afrique de l'Ouest | 18  |
| Tableau<br>No 2.1 | Ressources des Comités de Défense dans Différents Pays   | 47  |
| Tableau<br>No 6.1 | Les Acteurs de la Gouvernance du Secteur de la Sécurité au Ghana et le Mode de leur Nomination                                       | 132 |
| Tableau<br>No 7.1 | Agences Statutaires de Sécurité du Libéria   | 160 |

## Liste des sigles

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ACGF</b>   | Comptable Général de la Fédération (Nigeria)                     |
| <b>AD</b>     | Alliance pour la Démocratie (Nigeria)                            |
| <b>ADEMA</b>  | Alliance pour la Démocratie au Mali                              |
| <b>AFC</b>    | Conseil des Forces Armées (Ghana)                                |
| <b>AG</b>     | Groupe d'Action (Nigeria)  |
| <b>AGF</b>    | Auditeur général de la Fédération (Nigeria)                      |
| <b>AFL</b>    | Forces Armées du Libéria   |
| <b>AFRC</b>   | Conseil Révolutionnaire des Forces Armées                        |
| <b>AFRSL</b>  | Forces Armées de la République de Sierra Leone                   |
| <b>ANPP</b>   | Parti Populaire de tout le Nigeria                               |
| <b>APC</b>    | Parti du Congrès Populaire                                       |
| <b>CEDEAO</b> | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest          |
| <b>CDF</b>    | Forces de la Défense Civile                                      |
| <b>CDS</b>    | Chef d'Etat major  |
| <b>CDS</b>    | Comité de Défense et Sécurité (Sénégal)                          |
| <b>CEPS</b>   | Services Douaniers, de Taxes Indirectes et Préventifs            |
| <b>CIJ</b>    | Court Internationale de la Justice                               |
| <b>CMLN</b>   | Comité Militaire de Libération Nationale (Mali)                  |
| <b>CPP</b>    | Parti Populaire de la Convention (Ghana)                         |
| <b>DC</b>     | Conseil de la Défense  |
| <b>DFID</b>   | Département pour le Développement International                  |
| <b>DSB</b>    | Système Electoral du Bloc de District (Sierra Leone)             |
| <b>ECOSAP</b> | Convention CEDEAO sur les Armes Légères                          |
| <b>ECOMOG</b> | Groupe CEDEAO de Surveillance                                    |
| <b>EFCC</b>   | Commission pour les Crimes Financiers et Economiques (Nigeria)   |
| <b>FCDA</b>   | Autorité pour le Développement de la Capitale Fédérale           |
| <b>FDA</b>    | L'Autorité pour le Développement de la Sylviculture (Libéria)    |
| <b>ICPC</b>   | Commission Indépendante pour les Pratiques Malhonnêtes (Nigeria) |
| <b>IG</b>     | Inspecteur général de la Police                                  |
| <b>LPRC</b>   | Compagnie Libérienne pour le Raffinage du Pétrole                |
| <b>LSP</b>    | Parti de Travail et de Solidarité (Cap Vert)                     |
| <b>MOD</b>    | Ministère de la Défense  |
| <b>MOD-SL</b> | Ministère de la Défense-Sierra Leone                             |
| <b>MPs</b>    | Membres de Parlement   |
| <b>MPD</b>    | Mouvement pour la Démocratie (Cap Vert)                          |
| <b>MPRI</b>   | Ressources Professionnelles Militaires Incorporées               |
| <b>MTEF</b>   | Cadre de Dépenses à Moyen Terme                                  |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>NASS</b>   | Assemblée Nationale (Nigeria)  |
| <b>NCNC</b>   | Conseil National des Citoyens Nigériens                                    |
| <b>NDC</b>    | Congrès Démocratique National (Ghana)                                      |
| <b>NDI</b>    | Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales (Sénégal) |
| <b>NDP</b>    | Plan National de Développement   |
| <b>NLC</b>    | Congrès Nigérian de Travail  |
| <b>NPC</b>    | Congrès du Peuple du Nord (Nigeria)  |
| <b>NPFL</b>   | Front Patriotique National (Libéria)                                       |
| <b>NPP</b>    | Parti Patriotique Nouveau (Ghana)  |
| <b>NPRC</b>   | Conseil National Provisoire Dirigeant                                      |
| <b>NSC</b>    | Conseil de Sécurité Nationale  |
| <b>NSS</b>    | Stratégie Nationale de Sécurité  |
| <b>NTLA</b>   | Assemblée Législative Nationale Transitoire (Libéria)                      |
| <b>NU</b>     | Nations Unies  |
| <b>ONS</b>    | Bureau National de Sécurité  |
| <b>OPC</b>    | Congrès du Peuple Odua (Nigeria)   |
| <b>OSC</b>    | Organisations de la Société Civile   |
| <b>OTAN</b>   | Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord                             |
| <b>PAC</b>    | Comité des Comptes Publics (Nigeria)                                       |
| <b>PAIGC</b>  | Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée Bissau et du Cap Vert      |
| <b>PAICV</b>  | Parti Africain pour l'Indépendance du Cap Vert                             |
| <b>PARP</b>   | Projet d'Analyse de Politique et de Recherche                              |
| <b>PCDI</b>   | Comité Parlementaire sur la Défense et les Affaires Intérieures            |
| <b>PDC</b>    | Parti de la Convergence Démocratique (Cap Vert)                            |
| <b>PDS</b>    | Parti Démocratique Sénégalais  |
| <b>PKO</b>    | Opérations de Maintien de la Paix  |
| <b>PMC</b>    | Compagnies Privées Militaires  |
| <b>PNC</b>    | Convention Nationale Populaire (Ghana)                                     |
| <b>PNDC</b>   | Conseil Provisoire de la Défense Nationale                                 |
| <b>PNUD</b>   | Programme des Nations Unies pour le Développement                          |
| <b>PRD</b>    | Parti de Renouveau Démocratique (Cap Vert)                                 |
| <b>PRSP</b>   | Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté                          |
| <b>PSD</b>    | Parti Démocratique Social (Cap Vert)                                       |
| <b>PSOs</b>   | Opérations de Soutien de la Paix   |
| <b>RDA</b>    | Rassemblement Démocratique Africain (Mali)                                 |
| <b>RIS</b>    | Service de Renseignements de la République (Cap Vert)                      |
| <b>RSLAF</b>  | Forces Armées de la République de Sierra Leone                             |
| <b>RSLMF</b>  | Forces Militaires de la République de Sierra Leone                         |
| <b>RSS</b>    | Réforme du Secteur de la Sécurité  |
| <b>RUF-SL</b> | Front Uni Révolutionnaire de la Sierra Leone                               |
| <b>SILSEP</b> | Programme de Réforme du Secteur de la Sécurité de la                       |

|             |  |
|-------------|--|
|             | Sierra Leone                                     |
| <b>SLP</b>  | Police de la Sierra Leone                        |
| <b>SLPP</b> | Parti Populaire de la Sierra Leone               |
| <b>SNPC</b> | Service National de Protection Civile (Cap Vert) |
| <b>SSG</b>  | Gouvernance du Secteur de la Sécurité            |
| <b>TWP</b>  | Parti du Vrai Whig (Libéria)                     |
| <b>UA</b>   | Union Africaine                                  |
| <b>UCID</b> | Union Indépendante et Démocratique Capverdienne  |
| <b>UDPM</b> | Union Démocratique du Peuple Malien              |
| <b>UIP</b>  | Union Inter-Parlementaire                        |
| <b>ZEF</b>  | Zone Economique Franche                          |

## Avant-propos

L'alliance de l'autocratie militaire et de la dictature civile de parti unique dans plusieurs pays d'Afrique conduisit à des parlements affaiblis, décrits par plusieurs comme des 'boîtes à palabre' et des 'approbation sans discussion'. Loin d'être le moteur de la démocratie comme postulé par Sir Winston Churchill, plusieurs parlements africain fonctionnèrent, si tant est qu'ils le firent, comme les cimetières de la démocratie, dans lesquels furent enterrés les restes du contrôle et du débat, et qui étaient caractérisés par un silence inquiétant dont le seul effet fut d'effrayer les populations africaines jusqu'au désespoir en ce qui concerne les perspectives d'une bonne gouvernance.

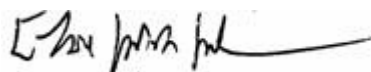
Avant le début de la soi-disant 'troisième vague de la démocratisation' dans les années 1990, un mélange complexe de développement aux niveaux global, régional, sous-régional et national aboutit à l'expansion de l'espace politique pour la participation populaire et la responsabilité. Ces développements ont fourni un environnement permettant un contrôle parlementaire renforcé, bien que ce soit avec des déficits démocratiques persistants. Par conséquent, au niveau régional, plusieurs instruments furent adoptés proscrivant l'utilisation du coup d'état comme instrument pour conquérir le pouvoir politique. Au niveau continental, ces instruments incluaient, entre autres, la Déclaration de Harare de 1999, l'Acte Constitutif de l'Union Africaine de 2000, et la Déclaration Solennelle sur une Politique Commune Africaine de Défense et de Sécurité. Au niveau sous-régional en Afrique de l'Ouest, la base normative pour la non tolérance des changements du pouvoir inconstitutionnel est contenue dans le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance (2001). De même au niveau gouvernemental, plusieurs pays entreprirent, avec des fortunes diverses et des résultats différents, des transitions de la dictature militaire à des administrations civiles. Dans le cadre de leur nouvelle architecture de gouvernance, ils ont conçu des structures constitutionnelles pour le contrôle démocratique des forces armées et des services de sécurité.

Cependant, les expériences avec l'ordre civil depuis les années 1990 ont enseigné que la fin de l'avalanche de coups d'état militaires est une condition nécessaire mais pas suffisante pour la démocratie et la bonne gouvernance. En l'absence d'institutions démocratiques bien établies, les civils ont été souvent au *gouvernement* mais pas nécessairement au

pouvoir. Il est clair, suivant nos expériences, que la qualité de la démocratie est mieux mesurée par la force des institutions dont la législature est une composante cardinale, en plus d'un système judiciaire crédible et indépendant et un exécutif responsable et réceptif. A cet effet, tandis que le contrôle parlementaire s'étend à tous les secteurs de la gouvernance, le secteur de la sécurité est d'une signification particulière, surtout en Afrique de l'Ouest, étant donné le rôle peu glorieux joué dans plusieurs pays par les institutions de sécurité, l'incidence associée des violations flagrantes des droits de l'homme par le personnel en uniforme et la baisse conséquente de la confiance publique dans les institutions de sécurité statutaires.

Le parlement est chargé de définir le cadre légal, et d'adopter le budget et de contrôler les activités du secteur de la sécurité. Il ne peut exercer pleinement ces responsabilités que s'il a un large accès à l'information et à l'expertise technique nécessaire et le pouvoir et la volonté d'exiger du Gouvernement qu'il rende compte de son action. Cependant, la diversité des problèmes qui se posent, la taille considérable et l'organisation complexe du personnel de la sécurité et, souvent, le caractère secret du secteur de la sécurité rendent particulièrement ardu le travail efficace des parlementaires.

Etant donné l'absence d'une étude détaillée sur le statut du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique en général, et en Afrique de l'Ouest en particulier, ce livre est un outil dont les parlementaires engagés dans ce secteur ont grandement besoin et qu'ils accueillent avec enthousiasme. Le livre sera sans doute d'une grande utilité pour la prise de conscience et la compréhension des problèmes de gouvernance du secteur de la sécurité à travers la sous région, surtout en ce qui concerne le rôle de la législature. Au-delà des parlementaires, les décideurs politiques, le monde académique, les organisations et réseaux de la société civile et une plus grande communauté de professions intéressées et engagées dans la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest tireront sans doute un profit de ce livre. Je suis convaincu que la réalisation des recommandations faites dans cette publication réduirait de façon significative la distance entre la démocratie telle qu'elle devrait être et la démocratie, telle qu'elle est en Afrique.



Professeur Eboe Hutchful,  
*Président, African Security Sector Network (ASSN)*  
*Président, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)*

## **Première Partie**

# **Questions Conceptuelles**





## Chapitre 1

# Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest: Les Défis de la Gouvernance Démocratique, une Entrée en Matière

*Adedeji Ebo*

### 1. Introduction

Une nouvelle vague de démocratisation qui a commencé en Afrique de l'Ouest (et dans d'autres parties du continent) dans les années 1990 a vraiment eu un impact déterminant sur la sous région. Cependant, le vent de la démocratisation a soufflé dans plusieurs directions, à différentes vitesses, et à différentes altitudes. Loin d'être une progression linéaire, les expériences des pays ouest africains, dans leur transition vers plus de gouvernance démocratique, ont été divergentes et souvent problématiques. Le retour des hommes forts militaires au pouvoir à travers des élections a été décevant pour les grandes espérances de démocratie libérale tandis que, d'autre part, les hommes politiques civils, une fois élus, ont souvent adopté des méthodes autoritaires pour leur maintien au pouvoir.

La force normative du gouvernement civil démocratique émane de, et est fondée sur une Législature représentative et effective qui travaille à contrôler les excès du pouvoir Exécutif. Le contrôle parlementaire est par conséquent un des traits principaux de la démocratie parlementaire. Tandis que le contrôle parlementaire s'étend à tous les secteurs de la gouvernance, le secteur de la sécurité est d'une signification particulière pour tous les systèmes politiques, et plus encore pour les pays en développement. Ceci est surtout vrai pour les pays africains dont la plupart avaient été gouvernés soit par des hommes en uniforme, ou dans lesquels les institutions de sécurité avaient essentiellement opéré en dehors de l'autorité de la loi.

Le présent volume identifie les défis et les opportunités de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans des pays choisis de

l’Afrique de l’Ouest. Le chapitre de vue d’ensemble situe le concept de contrôle parlementaire dans le contexte sociopolitique de l’Afrique de l’Ouest, en vue de fournir un cadre analytique pour les études de cas dans les chapitres qui suivent. Cette vue d’ensemble commence par un examen du lien conceptuel entre le secteur de la sécurité et le contrôle parlementaire dans un contexte général. Elle démontre que tandis que l’Afrique de l’ouest présente des déficits démocratiques dans le contrôle du secteur de la sécurité, un mélange complexe de développements et de tendances global, régional, sous-régional et national indique une expansion de l’espace politique nécessaire à un contrôle parlementaire efficace combinée à des mouvements affaiblissants dans la direction opposée. Ce dernier point étant largement dû à la ‘Guerre contre la terreur’, qui semble rendre la gouvernance de la sécurité de plus en plus en conflit avec la transparence et l’obligation de rendre des comptes même dans les contextes où la gouvernance du secteur de la sécurité a des fondements démocratiques plus solides.

## **2. Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité: *Quoi, Pourquoi et Comment?***

Définie dans les grandes lignes, la gouvernance du secteur de la sécurité se réfère à ces institutions chargées de la protection (directe ou indirecte) de l’Etat et de ses citoyens. Celles-ci incluent les militaires, les forces paramilitaires, les services de renseignement; les autorités civiles mandatées pour gérer et contrôler ces agences (tels les ministères de la défense, des finances et de l’intérieur, de même que les agences de sécurité nationale, le Parlement, les organisations de la société civile) et de la justice et des institutions d’application de la loi (tels le Judiciaire, le ministère de la justice, la police, et les services du système pénal, les commissions des droits de l’homme et les ombudsmans et les systèmes de justice coutumière et traditionnelle). Cependant, la réalité de la perte du monopole des moyens de coercition par l’état a nécessité une expansion du secteur de la sécurité pour inclure les forces de sécurité non statutaires (tels les armées de libération, les compagnies de sécurité privées, les armées de guérilla, les milices ethniques).<sup>1</sup> Notre objectif immédiat est centré sur les

---

<sup>1</sup> Voir *A Conceptual framework for Enhancing Policy Coherence*, OCDE, 2000; *Human Development Report*, 2002. Le ‘Système de Sécurité’ a émergé comme une autre définition pour incarner ce qui est communément appelé le ‘secteur de la sécurité’. Cette évolution conceptuelle est née sur la base que l’utilisation du terme secteur de la sécurité a mené à la confusion de savoir si cela se rapporte aux forces armées ou au système entier des acteurs travaillant sur des questions relatives à la sécurité’. (Voir ‘Security System Reform and Governance: Policy

principaux acteurs de la sécurité, ceux qui portent légalement des armes au nom et dans l'intérêt de l'état, c'est-à-dire les forces armées, la police, les forces paramilitaires, la gendarmerie, les gardes présidentielles, les services de renseignement et de sécurité, les gardes-côtes, les douaniers, les forces de défense civile et les gardes nationaux.<sup>2</sup> De l'aveu général, les études de cas se focalisent principalement sur la défense, plutôt que sur les autres composantes du secteur de la sécurité. Cependant les exigences et les dynamiques du contrôle parlementaire, et en effet, l'efficacité même du Parlement diffèrent souvent entre les diverses composantes du secteur de la sécurité. Certains Parlements peuvent, par exemple, être plus forts dans le contrôle de la police que dans celui des forces armées. Par conséquent, les conclusions déduites en ciblant l'une, ne s'appliquent pas nécessairement à l'autre. Bien que l'étude ait entrepris d'examiner le contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité tout entier, l'envergure même d'un tel exercice s'est avérée trop ambitieuse pour une étude originale de ce genre. Se focaliser sur la défense n'est donc pas une limitation non négligeable, bien qu'elle soit inévitable.

Le contrôle parlementaire se réfère à la responsabilité, le contrôle et l'obligation de rendre des comptes au Parlement sur le secteur de la sécurité.<sup>3</sup> Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est en effet un pilier crucial mais nullement l'unique pilier de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Le contrôle parlementaire n'est pas synonyme de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité est plus vaste que le contrôle parlementaire et concerne le processus constant, les politiques et l'administration du secteur de la sécurité

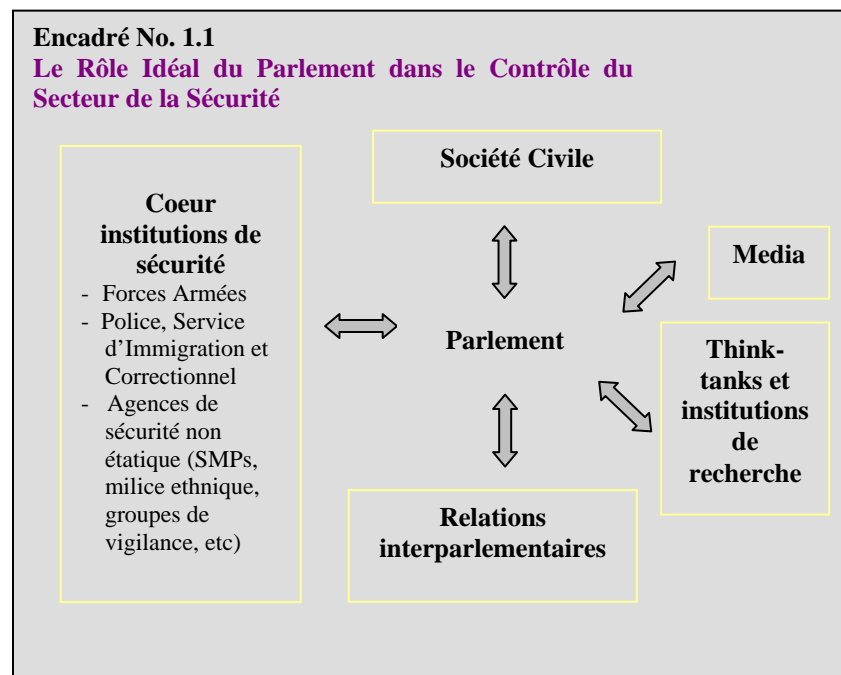
---

and Good Practice, OCDE 2004, 25-26, Note en bas de page 2). Cependant, l'utilisation du 'système de sécurité' introduit de nouvelles questions conceptuelles dans le domaine. Elle semble exagérer le niveau de cohésion et de coordination dans les arrangements de sécurité de plusieurs états, surtout ceux en situation de transition ou de post conflit. En effet, le manque de telles qualités du 'système' est souvent l'objet de réforme. Dans ces concepts, le 'système de sécurité' peut être utilisé de manière significative en termes futuristes et ambitieux.

<sup>2</sup> Bien qu'il soit généralement reconnu que les acteurs de sécurité non étatiques tels les groupes de milices ne devraient pas échapper au parapluie du contrôle parlementaire, des mécanismes réalisables pour ce contrôle manquent par nature, puisque ces corps ne dépendent pas du financement du gouvernement et agissent souvent en défi à l'autorité constitutionnelle. Il est cependant de plus en plus reconnu que le contrôle parlementaire devrait s'étendre aux opérations de compagnies de sécurité privées.

<sup>3</sup> Born, H. et I. Leigh. 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo: Maison d'Édition du Parlement de Norvège, 140.

d'une manière qui soit transparente, participative et qui rende compte. Elle implique la soumission des forces armées et des services de sécurité au pouvoir et à la direction politique et s'étend au-delà du contrôle parlementaire pour inclure un plus large public. Spécifiquement, la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité inclut le Judiciaire, la société civile et les médias dont le rôle dans le processus de la gouvernance est encore plus renforcé, mais nullement limité, à la collaboration et le conseil au Parlement. Une condition nécessaire pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est l'existence de relations régulières et institutionnalisées avec les institutions plus importantes dans le domaine de la sécurité, la société civile, les groupes de recherche spécialisés dans le domaine de la sécurité et de la défense, les media, et les autres Parlements et groupes parlementaires (voir Encadré 1.1).



Le raisonnement général et le plus fondamental pour le contrôle parlementaire pour tous les secteurs est que le Parlement est le dépositaire du mandat du peuple. Le Parlement représente la volonté du peuple et a à la fois un devoir et un droit de juger toutes les facettes de la vie publique, y compris le secteur de la sécurité. En d'autres mots, le Parlement est suprême dans la hiérarchie de l'autorité dans une démocratie parlementaire. Comme l'a déclaré Hänggi:

*Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest:  
Les Défis de la Gouvernance Démocratique, une Entrée en Matière*

...les Parlements sont le point central du devoir de rendre compte et de la légitimité dans les politiques démocratiques... Bien que les institutions et les pratiques de démocratie soient un phénomène en évolution et varient d'un pays à l'autre, c'est un principe incontesté de la démocratie que le Parlement, étant le corps représentatif de la politique, doit exercer le contrôle sur chaque élément de la politique publique, y compris le secteur de la sécurité.<sup>4</sup>

Par conséquent, il faut être sûr que le contrôle parlementaire n'est pas basé sur une supériorité inhérente des civils en termes de connaissance des affaires militaires ou en termes de moralité. Comme l'a noté Eboe Hutchful, et comme plusieurs auteurs dans le présent volume le démontrent, 'l'entrée des législatures africaines dans le jeu de la défense et de la sécurité n'a pas toujours conduit à la transparence et la délégation des responsabilités nécessaires au public et à la société civile.'<sup>5</sup> Plutôt, l'impératif et la légitimité du contrôle parlementaire découlent de son attribut en tant qu'expression de la souveraineté populaire avec une réclamation légitime de participer dans chacun de tous les aspects de la prise et la réalisation des décisions concernant le bien-être de la politique.

Une seconde raison pour le contrôle parlementaire, surtout en ce qui concerne le secteur de la sécurité, découle de la nécessité de 'garder les gardiens'. Les forces armées et de sécurité (les gens d'armes) détiennent et déploient ostensiblement les moyens de coercition au nom de et pour la protection de la société toute entière. Le contrôle parlementaire est par conséquent un moyen majeur pour exercer le contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité, afin de s'assurer que les porteurs d'armes ne finissent pas en agissant comme une menace pour les mêmes éléments qu'ils sont censés protéger en premier lieu. Le but est de s'assurer que les forces armées et les services de sécurité ne deviennent pas un état dans l'Etat. C'est dans ce contexte que Rudolf Joo a fait observer que:

Le contrôle civil est essentiellement nécessaire pour empêcher les militaires qui sont un corps organisé

---

<sup>4</sup> Hänggi, H. 2004. The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability 'Democratic and Deficits' in *The Double Democratic Deficit*, édité par H. Born and H. Hänggi 7. Ashgate, Aldershot and Burlington.

<sup>5</sup> Hutchful, E. 2004. Bringing the Military and Security Agencies Under Democratic Control: A Challenge to African Constitutionalism in *Constitutionalism and Society in Africa*, édité par O. Adiba, 125, Ashgate, Aldershot and Burlington.

légalement investi pour utiliser la force au nom de l'état de défier l'autorité politique dûment constituée et les valeurs dominantes de l'état. Il assure que les forces armées ne mettront pas en danger les libertés fondamentales qu'elles sont supposées protéger.<sup>6</sup>

Troisièmement le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est essentiel parce qu'il renforce l'effectivité et l'efficacité du secteur de la sécurité. Il contribue à synchroniser ce secteur crucial avec les priorités nationales telles que définies par l'autorité constitutionnelle. En plus, le secteur de la sécurité est financé par le trésor public et le Parlement a besoin de contrôler si les fonds publics sont dépensés conformément aux besoins réels des populations. Comme Born et al., en ont discuté, sans le contrôle, 'un pont critique vers le public est absent.'<sup>7</sup>

Tandis que le rôle spécifique du Parlement varie d'un état à l'autre et d'un système à l'autre, les responsabilités parlementaires essentielles comprennent les fonctions législatives, budgétaires, électives (ou délibératives) et de contrôle/examen minutieux.<sup>8</sup> Celles-ci sont normalement garanties par la Constitution. Hänggi a indiqué que ces rôles traditionnels du Parlement sont souvent piétinés par l'Exécutif ou rendus moins efficaces par des facteurs politiques tels la discipline du parti et la majorité de parti unique.<sup>9</sup> Le pouvoir de faire des lois (fonction législative) bien que considéré comme le rôle traditionnel du Parlement, est gêné par le fait qu'il n'est pas exclusif au parlement et que l'Exécutif domine souvent, laissant le parlement fonctionner comme un simple tampon en caoutchouc. Le rôle mûrement réfléchi/électif du Parlement, relatif au pouvoir de faire tomber les Gouvernements, a souvent une valeur limitée dans les situations de large majorité de parti unique qui existent dans plusieurs Parlements. En outre, 'le pouvoir financier' du Parlement est également limité par l'incapacité de la législature, dans plusieurs cas, à modifier de façon significative, encore moins à initier des propositions de budget. Dans

---

<sup>6</sup> Joo, R. 1996. *The Democratic Control of Armed Forces*, Chaillot Papers 23, Institute For security Studies, Paris, 5.

<sup>7</sup> Born, H. et al. 2003. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices: Handbook for Parliamentarians No 5*, Geneva: DCAF/IPU.

<sup>8</sup> Voir Von Beyne, K. 2000. *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization and Reconsolidation. 1789-1999*. London: Macmillan Press; Born, H. and H. Hänggi. *Double Democratic Deficit*, op cit; Agyeman-Duah, B. *Sub-Saharan Africa: NEPAD and The role of Parliaments*, Document présenté à la 5<sup>me</sup> Conférence Annuelle du Network Parlementaire sur la Banque Mondiale, Paris, 15-16 February, 2004.

<sup>9</sup> Hänggi, *op. cit.*, 13-14.

ces conditions, la nécessité de soutenir les pouvoirs de contrôle du Parlement par conséquent suppose même une signification ajoutée et peut-être considérée 'comme un moyen de compenser la relégation des fonctions législatives et budgétaires du Parlement'.<sup>10</sup>

Le système de comité parlementaire par lequel des représentants élus s'assurent que le secteur de la sécurité est géré dans le cadre de l'autorité de la loi et conformément aux méthodes convenues et aux modèles est le mécanisme principal pour le contrôle. Bien que l'attention soit sur le comité de défense et de sécurité, un contrôle effectif du secteur de la sécurité implique plusieurs comités, y compris celui des affaires étrangères, du budget (ou acquisition), des renseignements, et le comité sur les affaires internes. Dans certains cas, le comité de défense est connu comme le comité des forces armées.<sup>11</sup> La structure des comités appropriés peut également être différente. Au Nigeria, par exemple, il y a des comités séparés sur chacun des services de l'armée (armée de l'air, armée de terre et marine) dans chacune des deux chambres de l'Assemblée Nationale.

Les trois principaux mécanismes pour le contrôle parlementaire ont été identifiés comme les débats parlementaires, les questions et interpellations parlementaires et les enquêtes parlementaires.<sup>12</sup> L'encadré ci-après contient une liste non exhaustive de la gamme d'instruments qui peuvent être disponibles pour les législatures pour effectuer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Pour être sûr, le contrôle parlementaire, et en effet toute la gamme du contrôle civil du secteur de la sécurité ne se prête pas à des mesures quantitatives simplistes. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer l'étendue du pouvoir du Parlement en se basant sur la liste fournie dans l'Encadré 1.2 comme l'avait averti Hutchful, 'le contrôle civil est mieux vu comme un processus et non comme un fait.'<sup>13</sup> Jackie Cilliers a également fait observer que 'le contrôle civil est le résultat final d'un complexe de mesures, lois, institutions sociales et pratiques coutumières étroitement liées.'<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Born et al., *op. cit.*, 86.

<sup>12</sup> Born et al., *op. cit.*, Chapitre 14.

<sup>13</sup> Hutchful, *op. cit.*, 124.

<sup>14</sup> Cilliers, J.1996. *Security and Transition in South Africa in Civil-Military Relations and Democracy*, édité par L. Diamond et M. Plattner, 1994. London: John Hopkins University Press.

**Encadré No. 1.2**

**Bonne Pratique: Instruments Législatifs pour Maximiser le Contrôle du Secteur de la Sécurité**

**Pouvoir généraux**

- Initier la législation, modifier ou reformuler des lois;
- Questionner les membres de l'Exécutif;
- Organiser des auditions;
- Convoquer les membres de l'Exécutif, le personnel militaire et des experts civils à venir témoigner à des auditions législatives;
- Obtenir des documents de la part de l'Exécutif;
- Mener des enquêtes législatives.

**Contrôle du budget**

- Obtenir l'accès à tous les documents budgétaires;
- Revoir et modifier les budgets de défense et de sécurité;
- Exercer le contrôle budgétaire (programmes, des projets et des postes budgétaires);
- Approuver/rejeter les propositions d'augmentation budgétaires.

**Missions de paix/autres déploiements à l'étranger**

- Participer aux décisions préalablement à l'envoi de troupes à l'étranger;
- Réviser, modifier, approuver/rejeter les budgets de mission;
- Approuver/rejeter les règles d'engagement et la durée de la mission;
- Approuver/rejeter la chaîne de commandement/contrôle;
- Visiter les troupes déployées.

**Acquisition de matériel militaire**

- Droit d'être pleinement informé par l'Exécutif des décisions d'achats;
- Approuver/rejeter les contrats d'achats;
- Révision: a) définition des besoins en équipements nouveaux; b) choix du fournisseur; c) offres à des fins de compensation.

**Politique générale de sécurité**

- Approuver/rejeter le concept de la politique;
- Approuver/rejeter le concept de gestion des crises;
- Approuver/rejeter la structure des forces armées;
- Approuver/rejeter la stratégie/doctrine militaire.

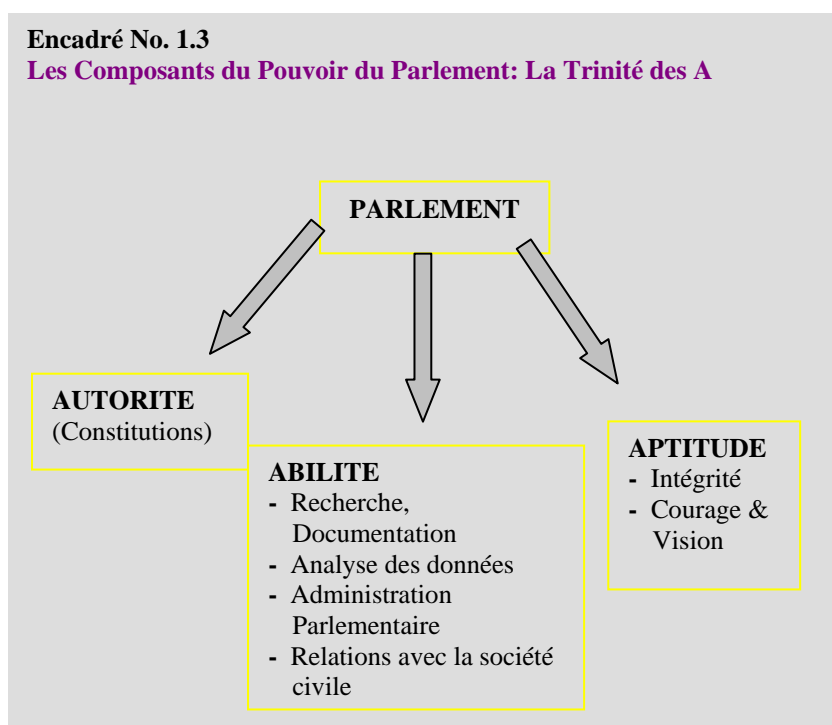
**Problèmes du personnel**

- Approuver/rejeter le plan concernant le personnel;
- Fixer un plafond pour les effectifs;
- Approuver/rejeter ou être consulté sur les nominations aux plus hauts postes.

Source: Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, *op. cit.*, 76.



La limite jusqu'à laquelle le Parlement peut utiliser les instruments parlementaires dans le but de déterminer et d'influencer les options de politique du Gouvernement et de surveiller l'ensemble de la politique de sécurité ne dépendrait pas seulement des dispositions contenues dans la Constitution (autorité légale), mais aussi de *l'habilité* et de *l'aptitude* du Parlement.<sup>15</sup>



L'habilité a trait à la capacité du Parlement à tenir le Gouvernement pour responsable sur le secteur de la sécurité et est fonction des ressources (humaines, financières, techniques) dont dispose le Parlement. Sans les ressources nécessaires, le Parlement n'est pas capable d'examiner minutieusement et avec efficacité les budgets de défense et de sécurité, d'employer du personnel technique d'appui, de visiter les troupes, et d'obtenir les informations objectives nécessaires pour la législation. L'importance de la capacité du Parlement acquiert une signification ajoutée étant donnée la nature fermée du secteur de la sécurité par rapport aux autres secteurs. L'attitude, en d'autres termes, le dynamisme politique des parlementaires vis-à-vis de toute l'idée de contrôle du secteur de la sécurité est une troisième condition

<sup>15</sup> Voir Hänggi, *op. cit.*, 11-15.

pour un contrôle parlementaire effectif. Même si et là où il y a l'autorité constitutionnelle et les ressources et l'expertise, le contrôle serait problématique si les parlementaires manquent de volonté pour utiliser et déployer pleinement et efficacement les outils de contrôle à leur disposition (Voir Encadrement 1.3)

### 3. Les Déficiets de la Gouvernance Démocratique en Afrique de l'Ouest

Le contrôle civil, surtout parlementaire, a de très courtes et quelque peu fragiles racines dans plusieurs états de l'Afrique de l'Ouest. Du fait de l'histoire prétorienne de plusieurs de ces contextes, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en particulier est même plus qu'un anathème. En effet, même dans les démocraties avancées, le contrôle du secteur de la sécurité demeure une zone d'ombre à cause de la nature fermée du secteur de la sécurité, et sa domination par l'Exécutif. Etant donné les longues périodes de régime militaire (voir Tableau 1.1), le secteur de la sécurité a été caractérisé dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest plus par l'auto - gouvernance que par le contrôle parlementaire.

**Tableau 1.1 Coups d'Etat Réussis en Afrique de l'Ouest, 1963 – 1999<sup>16</sup>**

| Pays                 | Coups d'état | Année des coups d'état           | Années de régime militaire |
|----------------------|--------------|----------------------------------|----------------------------|
| <b>Bénin</b>         | 6            | 1963, 1967, 1969, 1970, 1972     | 17                         |
| <b>Burkina Faso</b>  | 5            | 1966, 1980, 1982, 1983, 1987     | 31                         |
| <b>Cap Vert</b>      | -            | -                                | -                          |
| <b>Côte d'Ivoire</b> | 1            | 1999                             | 1                          |
| <b>Gambie</b>        | 1            | 1994                             | 2                          |
| <b>Ghana</b>         | 5            | 1966, 1972, 1978, 1979, 1981     | 20                         |
| <b>Guinée</b>        | 1            | 1984                             | 10                         |
| <b>Guinée Bissau</b> | 2            | 1980, 1999                       | 14                         |
| <b>Libéria</b>       | 1            | 1980                             | 5                          |
| <b>Mali</b>          | 2            | 1968, 1991                       | 24                         |
| <b>Niger</b>         | 3            | 1974, 1996, 1998                 | 18                         |
| <b>Nigeria</b>       | 6            | 1966 (2), 1975, 1983, 1985, 1993 | 29                         |
| <b>Sénégal</b>       | -            | -                                | -                          |
| <b>Sierra Leone</b>  | 5            | 1967 (2), 1968, 1992, 1997       | 6                          |

<sup>16</sup> Kandeh, J. 2004. Civil Military Relations in West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region édité par A. Adebajo et I. Rachid, 148. Lynne Reiner, Boulder Colorado.

Les conséquences du régime militaire pour la bonne gouvernance en Afrique ont été discutées à plusieurs reprises. Il suffit de dire ici que le régime militaire a tronqué l'évolution et la consolidation du contrôle civil, et en particulier parlementaire, surtout des forces armées qui ont souvent usurpé tout pouvoir politique, y compris celui du contrôle, représentant une tendance commune dans la plupart des pays de la sous région. L'Afrique de l'Ouest est également confrontée au contrôle traditionnellement faible et à la dominance du bras exécutif du gouvernement dans le secteur de la sécurité. L'histoire prétorienne de l'Afrique de l'Ouest devient encore plus dure comparée à celle d'autres parties de l'Afrique, comme le montrent les détails dans le Tableau 1.1. Des 85 coups d'états réussis survenus entre 1950 et 1990, à peu près la moitié d'entre eux (42) ont eu lieu en Afrique de l'Ouest.<sup>17</sup> Le Sénégal et le Cap Vert apparaissent comme les seuls pays ouest africains à n'avoir pas connu de coup d'état militaire. C'est le Nigéria qui a connu le plus de coups d'état militaires que tout autre pays ouest africain. Dans ce sens, l'Afrique de l'Ouest montre plus de 'déficit démocratique' que toute autre région de l'Afrique et de même a le plus absolument besoin de contrôle démocratique, y compris parlementaire, des forces armées et des services de sécurité que toute autre partie du continent.

Cependant, au-delà de ces terrains de traits communs, les pays de l'Afrique de l'Ouest sont caractérisés par des trajectoires distinctives dans leur transition du régime militaire et autoritaire comme le montrent les études de cas dans ce volume. Plusieurs pays sont à différents stades de transition. Tandis qu'il y a plusieurs points communs dans ces transitions, les études de cas attestent de plusieurs éléments uniques formant la dynamique locale particulière et la qualité et la profondeur de l'ouverture politique au contrôle parlementaire. La limite jusqu'où les acteurs politiques exploitent (ou de façon également importante, échouent à exploiter) ces ouvertures est aussi spécifique au contexte.

Au-delà de ses implications positives générales pour un système démocratique, le contrôle parlementaire est crucial pour le secteur de la sécurité dans les pays en développement tels que ceux en Afrique de l'Ouest. Les liens entre le développement et la sécurité sont entremêlés et se renforcent mutuellement avec des implications pour tous les aspects de la sécurité humaine. Comme l'a soutenu

---

<sup>17</sup> Voir Kieh, G. (Jr) 2004. Military Engagement in Politics in Africa dans *The Military and politics in Africa* édité par G. Kieh (Jr) et P. Agbese, 45. Ashgate, Aldershot et Burlington.

Olonisakin, 'le rôle que l'établissement de sécurité joue dans diverses structures de gouvernance tend souvent à déterminer le niveau d'insécurité à l'intérieur d'un état, de même que la limite jusqu'où le développement peut être atteint ou maintenu'.<sup>18</sup> La gouvernance démocratique dont le contrôle parlementaire est une condition *sine qua non*, est par conséquent essentielle pour un environnement stable et sécurisant nécessaire au développement humain durable. En dernière analyse, la qualité de la sécurité détermine la qualité de la vie. En outre, la perte du monopole des moyens de coercition par l'état et le rôle croissant des acteurs non- gouvernementaux (tels que les diverses milices, les groupes d'autodéfense, les compagnies de sécurité privées) soit en qualité de *pourvoyeurs* de sécurité soit en qualité d'*empêcheurs* d'avoir la sécurité est une indication d'une crise permanente de légitimité à laquelle est confronté l'état et ses institutions formelles de sécurité dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest. Comme il en a été discuté ailleurs, pour que l'usage de la force soit légitime, le processus de gouvernance lui-même doit être légitime, reflétant la transparence et la responsabilité. Ainsi, le rôle du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est de contribuer à la légitimité des forces de sécurité et de leurs opérations.<sup>19</sup> Egalement dans un sens, le contrôle parlementaire et le débat, la négociation et la discussion qu'il nécessite, est un mécanisme de prévention de conflit et de conciliation parce que le processus permet que les conflits et les différends soient résolus avant d'atteindre des étapes antagonistes. L'hypothèse fondamentale de la structure du présent volume est par conséquent qu'en plus de ses bienfaits habituels, le contrôle parlementaire efficace est un mécanisme de conciliation qui accroît la confiance dans le système constitutionnel, facilite le transfert méthodique du pouvoir et cimente la stabilité et favorise l'environnement pour l'investissement local et étranger. Cependant, en vue de maximiser les opportunités de contrôle parlementaire, les pays ouest africains devraient s'attaquer avec détermination aux déficits de gouvernance auxquels ils sont actuellement confrontés.

L'expansion de l'espace pour la constitutionnalisation, les perspectives pour le contrôle parlementaire en général, et la démystification de la sécurité en particulier, ont été renforcées par une

---

<sup>18</sup> Olonisakin, F. 2003. *Security and Sustainable Development: An African Perspective*. Papier présenté au Premier Séminaire Conjoint des Nations Unies et du DCAF, 21 janvier 2003, Geneva.

<sup>19</sup> Ebo, A. *Effective Budgetary Control of the Defence Sector in a Democratic System*, Papier présenté à l'atelier sur 'The Training of Trainers Workshop for Parliamentary Defence Committees in West Africa', organisé par le Centre Régional des Nations Unies pour la Paix et le Désarmement en Afrique (UNREC), Lomé, Togo, 21-24 avril 2004.

série de développements étroitement liés et concentriques commençant dans les dernières années 1980. Au niveau global, la fin de la guerre froide a déclenché une avalanche de demandes populaires pour des Gouvernements plus participatifs et qui rendraient des comptes, qui n'a épargné aucune partie du monde. En ce qui concerne l'Afrique, cela a signifié la fin du grand pouvoir militaire incontesté et du soutien économique aux régimes clients et des mouvements insurgés au nom de la lutte contre le communisme/capitalisme. L'environnement politique global a également été témoin de 'l'émergence de nouveaux discours et de pratiques de l'assistance et de l'intervention humanitaires internationales'.<sup>20</sup>

Ce nouvel environnement politique permet l'émergence d'initiatives continentales qui avaient essayé de bloquer les acquis démocratiques et de prévenir les effets déstabilisateurs par nature d'un retour au régime autocratique en Afrique. A son sommet de juillet 1997 à Harare, l'OUA (aujourd'hui UA) avait adopté une résolution contre les changements inconstitutionnels de gouvernement. La Déclaration de Harare de 1997 se distingue nettement comme un point significatif dans la codification des structures normatives pour un contrôle démocratique au niveau continental et est devenue le point de référence pour l'institution de normes en Afrique. La Déclaration d'Harare a été encore soutenue par la Déclaration d'Alger de 1999, la Déclaration de 2000 de la 'CSSDCA', et l'Acte Constitutif de l'Union Africaine. Par exemple, l'article 30 de l'Acte Constitutif de l'UA stipule catégoriquement que 'les Gouvernements qui viennent au pouvoir par des moyens inconstitutionnels ne seront pas autorisés à participer aux activités de l'Union'. Le principe fondamental derrière ces standards normatifs est la suprématie de la constitutionnalisation et une affirmation de l'illégalité du militarisme. Au niveau sous régional, la CEDEAO a activement encouragé la suprématie du régime constitutionnel et la non reconnaissance du régime militaire dans la sous - région. Le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance (2001) contient les 'Principes de convergence Constitutionnels' qui affirment la suprématie du régime constitutionnel démocratique et l'illégitimité et illégalité du prétorianisme. L'article 1a pose la base statutaire pour le principe de la séparation des pouvoirs. Les sections 1b et 1c proscrivent les coups

---

<sup>20</sup> Luckham, R. 2004. Military Withdrawal from Politics in Africa revisited in *The Military and Politics in Africa*, édité par G Kieh (Jr) et P. Agbese, 101. Ashgate, Aldershot and Burlington. Voir également Young, C. *Competing Images of Africa: Democratization and its Challenges in Okon Adiba*, *op. cit.*

d'état militaires, tandis que la section 1<sup>e</sup> prévoit expressément le contrôle civil des forces armées.

... L'armée est apolitique et soumise à l'autorité politique régulièrement établie; tout militaire en activité ne peut prétendre à un mandat politique électif.<sup>21</sup>

Ceci est encore plus renforcé par l'article 20 (1) qui stipule que 'l'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées'.

Au sein des pays ouest africains, la campagne pour la responsabilité et la transparence a été à la fois menée et reflétée par des réclamations populaires, commençant par la Conférence nationale du Bénin de 1990. Dans quasiment tous les pays ouest africains, les perspectives pour les régimes en uniforme et les régimes non en uniforme autoritaires ont été de plus en plus entravées par une combinaison d'instance populaire et par des manœuvres constitutionnelles dans le contexte d'hostilité globale, régionale et sous – régionale envers l'autoritarisme. Tout en notant l'expansion dans l'espace politique et en encourageant les signes de démilitarisation depuis la fin de la guerre froide, l'espace pour une gouvernance démocratique, surtout depuis l'attaque terroriste du 11 septembre, est de plus en plus affecté par des préoccupations fondamentales de 'sécurité intérieure' et les violations de plus en plus nombreuses des libertés fondamentales. Dans le contexte de cette ambivalence, une thèse centrale du présent volume est que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est un moyen constitutionnel principal pour tenir les militaires sous contrôle démocratique, pour une conciliation préventive, et pour enraciner une culture politique démocratique en Afrique de l'Ouest. Par conséquent, nous tenterons d'exposer les opportunités et les défis relatifs au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans huit pays choisis de l'Afrique et dans le Parlement sous-régional.

#### **4. Défis du Contrôle Parlementaire**

Le défi auquel est confronté le contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité dans les pays Ouest africains dépend à la fois directement et indirectement de *l'autorité*, de *la capacité* et de *l'attitude* du Parlement en ce qui concerne ses fonctions de contrôle. Bien que les dispositions spécifiques puissent être différentes, la plupart des Constitutions africaines, et certainement celles examinées

---

<sup>21</sup> Voir le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance (2001), Article 1, Section 1(e).

dans le présent volume, sont fondées sur le principe de la suprématie et le contrôle civils sur les forces armées et les services de sécurité.<sup>22</sup> Ainsi, l'ensemble des défis auxquels est confronté le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, comme en Afrique en général, peut à peine être lié au manque de dispositions constitutionnelles pour le contrôle législatif.<sup>23</sup>

Au-delà des dispositions constitutionnelles formelles, le degré et l'efficacité du contrôle parlementaire peut aussi s'expliquer par la capacité du Parlement de demander des comptes aux forces armées. En vue d'exercer efficacement leurs responsabilités de contrôle, les comités compétents (sur la défense, la sécurité, les affaires intérieures, le renseignement) ont besoin d'être dotés de capacités financières, humaines et techniques adéquates pour pouvoir faire des recherches et des enquêtes indépendantes. Comme le confirment les divers chapitres dans le présent volume, de telles ressources et capacités ont été manifestement inadéquates dans les pays de l'Afrique de l'Ouest. Le tableau No. 1.2 montre les relations entre le nombre de Parlementaires et le nombre de membres des comités parlementaires de défense et sécurité dans un groupe des Parlements en Afrique de l'Ouest qui font l'objet de cette étude.

Les budgets pour les commissions parlementaires d'enquête sont négligeables, tandis que les dépenses de soutien du personnel ne sont pas mieux loties. Lorsque et là où la société civile et les groupes de recherche existent, avec l'expertise technique requise, l'accès et les liens avec eux font défaut. La communication et les liens institutionnels entre les comités en question et les forces armées et les services de sécurité sont souvent problématiques.

---

<sup>22</sup> Ceci n'est pas du tout pour argumenter que de telles dispositions constitutionnelles sont soit idéales soit appropriées. Comparant les constitutions de l'Afrique du Sud et du Ghana, Hutchful a démontré que les pouvoirs constitutionnels pour le contrôle du secteur de la sécurité dans la première sont 'simplement implicites' alors que dans la dernière, ils sont beaucoup plus détaillés. Voir Hutchful, op. cit., 130.

<sup>23</sup> Voir *The Role of the legislature in Defense and National Security issues*, Rapport de Séminaire, 19-22 avril 1999, Dakar, Sénégal. National Democratic Institute for International Affairs, 4. Voir aussi George, B. et A. Graham, *Defence Committees in Democratic and Democratizing Legislatures*. Papier présenté au Workshop for Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Berlin, 19-20 Août 1994.

**Tableau No. 1.2 Le Nombre de Parlementaires dans un Groupe des Parlements et des Comités Parlementaires de Défense et Sécurité en Afrique de l'Ouest<sup>24</sup>**

| Etat                   | Nombre des Parlementaires | No. des Parlementaires dans les Comités de Défense et Sécurité | No. des Staff |
|------------------------|---------------------------|--|---------------|
| Bénin                  |                           | 13   | 2             |
| Cape Vert              | 72                        | 7  | 2             |
| Ghana                  | 230                       | 18   | 2             |
| Libéria                | 94                        | 29   | No            |
| Mali                   |                           | 16   | 1             |
| Nigeria                | 469                       |  |               |
| Sénégal                | 249                       |  |               |
| Sierra Leone           | 124                       | 15   | 1             |
| Parlement de la CEDEAO | 107                       | 4  | 1             |

La capacité du Parlement à contrôler le secteur de la sécurité est aussi considérablement handicapée par la tendance de l'Exécutif à marginaliser la Législature. Le risque de domination exécutive excessive existe pour tous les secteurs. Cependant, la nature fermée et spécialisée du secteur de la sécurité le rend particulièrement susceptible à la propension de l'Exécutif à exercer un monopole sur ce levier central du pouvoir de l'Etat. En plus dans certaines traditions parlementaires (post coloniales) le secteur de la sécurité a été constitutionnellement concédé comme domaine particulier exclusif de l'Exécutif. Dans une grande mesure, ceci explique la domination de l'Exécutif et la timidité de la législative dans plusieurs pays ouest africains suivant soit la tradition française d'un paradigme 'présidentiel' de la sécurité soit la tradition de prérogative de l'Exécutif de Grande Bretagne.<sup>25</sup>

Les dispositions constitutionnelles formelles donnant le plus de pouvoir, combinées aux ressources appropriées et à l'expertise technique, ne donneraient rien si les parlementaires n'ont ni la volonté

<sup>24</sup> Données obtenues grâce au questionnaire compilé par le Président du comité de sécurité et de défense dans un groupe sélectionné de parlements ouest africains dans le cadre d'un projet du DCAF pour la rédaction de ce livre. Les données additionnelles ont été collectionnées sur le site de l'Union Interparlementaire.

<sup>25</sup> Voir l'Article 15 de la Constitution française qui stipule expressément que 'le Président de la République sera le commandant en chef des forces armées. Il préside les hauts conseils et comités de défense nationaux'.



politique ni la prédilection d'exercer ces pouvoirs et de déployer les ressources nécessaires. Ceci dénote leur attitude et se rapporte directement à ce qu'ils pensent du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Il est à noter que dans la plupart des cas étudiés, l'attitude, les convictions politiques et la disposition des parlementaires en ce qui concerne le contrôle sont en général désinvoltes et faibles. Ceci est dû à plusieurs facteurs. En premier lieu, il y a eu une culture de tabou en ce qui concerne les questions de défense et de sécurité du fait de la suspension à plusieurs reprises du régime civil en Afrique de l'Ouest. Sans doute, l'histoire prétorienne de l'Afrique de l'Ouest a eu un effet débilant sur la mentalité du leadership civil en ce qui concerne la légitimité et l'opportunité de leur rôle de supervision sur les forces armées et les services de sécurité. Comme il est dit ailleurs:

... étant donné la longue histoire du régime militaire dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, les forces armées ont traditionnellement agi sans, et souvent contre le principe fondamental de contrôle civil. Le résultat final a été des relations civiles- militaires interverties, caractérisées par un complexe de supériorité de la part des militaires et complexe d'incapacité débilant de la part des institutions civiles de contrôle.<sup>26</sup>

En plus, excepté peut-être dans les cas de scandales publics, les intérêts politiques, du parti et la 'discipline du parti' garantissent souvent l'utilisation de 'gants de velours' et des approches sans critique en ce qui concerne le contrôle parlementaire. Au niveau individuel, les parlementaires désirent souvent rester dans les bonnes grâces des (typiquement puissants et patronisants) fonctionnaires de la branche exécutive (tant civils que militaires). Par conséquent, il y a quelque justesse dans la conclusion de Wesseldijk qui dit 'qu'une fois élus les parlementaires de la majorité au gouvernement tendent à se préoccuper plus de maintenir de bonnes relations avec le bureau du Président plutôt que de s'occuper de ceux qui les avaient élus.'<sup>27</sup> La conséquence directe de cette attitude qui nie toute reconnaissance est que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité donne souvent

---

<sup>26</sup> Ebo, A. 2004. Security Sector Reform as An Instrument of Sub Regional Transformation in West Africa in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, édité par A. Bryden et H. Hänggi, 80 – 81 Munster: DCAF Lit Verlag.

<sup>27</sup> Wesseldijk, E. 1998. The Role of Parliaments in Africa, *The Courier*, N° 171, Septembre-Octobre, 37.

l'impression d'être 'décoratif'<sup>28</sup>, des 'tampons en caoutchouc' et 'les appendices de leurs exécutifs respectifs.'<sup>29</sup>

La somme de ces défis se rapproche des 'déficits démocratiques' qui caractérisent le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans plusieurs états ouest africains. En effet, les parlementaires ouest africains ne semblent pas être inconscients des défis auxquels ils sont confrontés. Par exemple, en octobre 2002, la Conférence Parlementaire Régionale de l'Afrique de l'Ouest tenue à Accra, Ghana, a fait remarquer que:

Les Parlements Africains, contrairement à ceux, d'Europe et d'ailleurs, ont de faibles structures, surtout en termes de leurs systèmes de commissions. Par conséquent, les Parlements devraient être dotés en ressources pour pouvoir fonctionner comme les piliers sur lesquels les démocraties participatives et durables peuvent être bâties et enracinées sur le continent. Les membres du Parlement devraient avoir la possibilité d'exercer leurs fonctions de contrôle et d'examiner minutieusement les budgets.

La tâche principale est par conséquent de concilier les déficits démocratiques de l'Afrique de l'Ouest avec les impératifs des Parlements dynamiques comme les traits essentiels du contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Cependant, rien de tout ceci ne devrait être compris pour exclure d'autres – nouvelles – formes d'influence militaire (y compris les plus 'légitimes'). Bien que ce volume ne cible pas cela, les militaires et les autres institutions de sécurité ne devraient pas être considérés comme inertes, mais comme des acteurs politiques dans leur bon droit, anticipant et (selon le cas) menant et obligeant à des changements de plusieurs manières.<sup>30</sup> Tout en reconnaissant ces défis d'une part, le présent volume est d'autre part basé sur la vision affirmative qu'il existe des opportunités pour cimenter davantage la fin des régimes militaires et pour consolider les acquis de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence comme la pierre angulaire d'une bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest. Premièrement, et comme dit plus haut, le contexte global et régional est devenu encore plus hostile au régime militaire (quoique en quelque sens encourageant le manque de transparence). Deuxièmement, étant donné leur antécédent abyssal de gouvernance, les militaires ont clairement établi leur inaptitude à être soit une sage-

---

<sup>28</sup> Hutchful, *op. cit.*, 128.

<sup>29</sup> Kandeh, *op. cit.*, 162.

<sup>30</sup> *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, édité par K. Koonurgs et D. Kruijt, New York: Zed Books, 2002.

femme ou un parent de la démocratie. Troisièmement, les forces démocratiques indigènes, surtout la législative et la société civile démontrent de plus en plus leur enthousiasme, si ce n'est leur capacité à se montrer à la hauteur des responsabilités de la gouvernance démocratique. Le présent volume, basé sur des études de cas choisis, exposant et amplifiant les défis et opportunités de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, devrait contribuer à une impulsion dans cette direction.

## **5. Vue d'Ensemble des Chapitres**

Le présent livre est une constellation de onze chapitres, composé de trois parties qui ensemble cherchent à explorer les défis spécifiques, et les opportunités perceptibles pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Deux critères principaux influencent la sélection des pays décrits dans ce volume: d'abord les différents contextes politiques en Afrique de l'Ouest (tels que fragiles, d'après conflit et en stabilisation) et ensuite les différentes influences coloniales anglophone, lusophone et francophone sur la sous région.

Dans leur contribution, Teodora Fuior et Hans Born exposent les pratiques parlementaires relatives au contrôle du secteur de la sécurité dans la zone Europe – Atlantique comme une base pour identifier les leçons pertinentes pour les Parlements en Afrique de l'Ouest. De telles leçons sont pertinentes parce que tous les parlements ouest africains sont quasiment modelés selon elles. Deuxièmement, les défis auxquels sont confrontés les Parlements ouest africains sont, à bien des égards, semblables aux exigences de la transition post conflit qu'avaient eu à affronter les Parlements en Europe de l'Est et Centrale après la guerre froide. Fuior et Born affirment que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est une norme internationale établie et ils discutent de diverses traditions parlementaires. Ils soutiennent que, bien que les expériences parlementaires en provenance de cette zone géographique puissent inspirer des voies pour stimuler les législatures en Afrique, il n'y a pas un seul modèle de contrôle parlementaire et qu'il faudrait accorder aux spécificités des sociétés ouest africaines, l'attention qui leur est due. Tirant les leçons pertinentes de l'axe Europe Atlantique, les auteurs soulignent que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est un mécanisme de prévention de conflit et a un impact de détente sur le système politique. En outre, un Parlement fort est essentiel pour assurer que les Gouvernements sont de bons employeurs des forces de sécurité. Tout en reconnaissant les traits distinctifs qui rendent le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité problématique (complexité,

secret, corruption), ils avertissent que le manque de connaissance technique des questions sécuritaires et budgétaires parmi les parlementaires est un handicap exagéré qui est compensé par les impératifs de transparence et de discussion publique. Les auteurs recommandent le renforcement général de la capacité des Parlements ouest africains en attirant dans le Parlement des personnes de valeur et réputées; il faudrait trouver des ressources pour payer les salaires, les équipements, les pensions etc. En outre les membres du Parlement devraient être habilités à mieux exercer leurs fonctions, entre autres, en améliorant les ressources de recherche et techniques dont ils disposent, en organisant des activités de formation et en adoptant un Code de conduite/éthique officielle pour les parlementaires. Chaque Parlement devrait aussi améliorer ses relations avec le peuple, en devenant une institution vraiment ouverte et transparente; à cette fin, des émissions télédiffusées ou de radio en direct sur les sessions parlementaires sont susceptibles de mieux faire connaître le Parlement au public ainsi que les questions qui s'y discutent.

La deuxième partie du livre comprend les études de cas de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité de huit pays de l'Afrique de l'Ouest, et dans le Parlement de la CEDEAO.

Le chapitre sur le niveau sous régional décrit le processus en cours de réformes internes au sein de la **CEDEAO** et l'engagement croissant du Parlement de la Communauté constitué récemment dans le domaine du contrôle du secteur de la sécurité au niveau régional. Le document soutient que malgré quelques résultats, comme par exemple les missions de paix et d'informations dans plusieurs zones de crise et les activités d'observation des élections, le Parlement de la CEDEAO est un exemple de mécanisme régional pour conciliation ne disposant pas de beaucoup de ressources, qui a de grandes potentialités pour contribuer à une paix durable en Afrique de l'Ouest. A cet effet, il convient d'augmenter considérablement son autorité. Il est également nécessaire d'avoir une *attitude* plus engagée. On ne pourra arriver à tout cela que par des élections directes des parlementaires de la CEDEAO à travers un processus de sélection juste et libre.

Le chapitre de Kougniazondé sur le **Bénin** montre que malgré un fond de stabilité politique, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'a été ni substantiel ni efficace. Tandis que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité avait été affirmé depuis les premiers jours de l'indépendance, son application s'était avérée problématique au fil des années à cause de la faiblesse institutionnelle, logistique et en ressources humaines. En vue d'améliorer le contrôle

*Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest:  
Les Défis de la Gouvernance Démocratique, une Entrée en Matière*

parlementaire, l'auteur recommande entre autres, la formation des parlementaires sur les questions de sécurité, un accès croissant aux informations confidentielles et le renforcement des liens avec les organisations de la société civile.

Le chapitre sur le **Cap Vert** vise à offrir un large aperçu de l'état actuel et du fonctionnement du Parlement du Cap Vert, en montrant ses forces et ses faiblesses. La contribution du Parlement et de ses comités spécialisés au renforcement du principe de contrôle démocratique du secteur de la sécurité sera évaluée et une vue d'ensemble des projets de réforme en cours destinés aux forces armées et le secteur de la sécurité dans son ensemble sera fournie.

Dans la contribution sur le **Ghana**, Kwesi Aning indique que les expériences précises et les rôles que le secteur de la sécurité ont joué dans la politique turbulente du Ghana a eu un impact positif sur la disposition du secteur statutaire de la sécurité à se soumettre au contrôle civil et démocratique. Un impact positif de ce processus est que le déficit de gouvernance observé auparavant est en train de s'estomper. L'auteur souligne que tandis que le Parlement dans son ensemble manque de ressources, les défis auxquels est confronté la Commission sur la défense et l'intérieur (PCDI) sont particulièrement graves. Il note cependant que les insuffisances techniques des parlementaires dans les questions de sécurité sont de plus en plus compensées par leur disposition à apprendre et également à aller vers les organisations de la société civile et les individus avec la connaissance d'experts requise en vue de contribuer à leur formation. Ceci créé une base pour la collaboration entre les différents actionnaires.

Dans leur contribution sur le **Libéria**, Ebo et Jaye, tout en soulignant l'impératif de réformes démocratiques du secteur de la sécurité dans un pays d'après-guerre comme le Libéria, ont noté que la Constitution libérienne accorde au Parlement les pouvoirs appropriés pour exercer ses fonctions de contrôle. Cependant, les parlementaires libériens, étant pour la plupart élus pour la première fois à la législature, manquent de la capacité requise pour exercer efficacement les immenses pouvoirs dont ils disposent. A cet égard, les auteurs recommandent des initiatives de renforcement de capacités pour apporter aux parlementaires la connaissance spécifique sur les questions de sécurité, en améliorant les capacités logistiques et de recherche de la législature et une mentalité plus critique parmi les parlementaires.

Dans le chapitre sur le **Mali**, N'Diaye souligne que le Mali a été souvent pris comme un exemple pour les développements positifs en termes de gouvernance de la sécurité et des relations civil– militaires, ce qui a amené à en faire un des plus grands bénéficiaires de l'aide internationale. Surtout, l'élaboration d'un 'Code de conduite' pour les forces armées, l'institution de 'journées portes ouvertes' des quartiers militaires et la régularisation des interactions entre les civils et les militaires peuvent être citées comme des meilleures pratiques à suivre par les pays ouest africains. Il y a lieu, toutefois, de renforcer davantage le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, surtout en augmentant les connaissances de base des parlementaires par la formation et en s'attendant à la culture excessive du secret prévalant au sein du corps Exécutif.

Le chapitre sur le **Nigeria** décrit comment les développements au sein des militaires, et surtout la longue période de régime militaire, ont affecté le système politique en général, et surtout le contrôle démocratique et le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Garba postule que la législature nigériane a *l'autorité et la capacité* nécessaires pour entreprendre un contrôle efficace. Cependant, *l'attitude* a été handicapée par la corruption et par le manque d'une culture démocratique, et nécessite par conséquent d'être améliorée. Garba démontre la relation ambivalente entre les acteurs étatiques et non étatiques de la sécurité et les défis d'amener ces derniers sous un contrôle parlementaire efficace.

Dans sa contribution sur le **Sénégal**, N'Diaye reconnaît que l'histoire sénégalaise d'un pluralisme politique relatif, et d'une philosophie et d'une pratique démocratique ne s'est pas traduite dans la culture d'un contrôle et d'un équilibre sur l'Exécutif. L'Assemblée Nationale et la commission de sécurité et de défense n'ont pas réussi à exercer efficacement leur contrôle sur le secteur de la sécurité. Quoique le Parlement ait l'autorité d'exercer ces fonctions de contrôle, le CDS ne montre ni la capacité, ni l'attitude de faire face à ses obligations. Après avoir amélioré l'attitude et comblé le vide de la connaissance par une formation appropriée et des activités pouvant procurer la capacité, les parlementaires sénégalais auront à surmonter la résistance de la haute hiérarchie militaire et l'Exécutif qui sont habitués à gérer tous les aspects du secteur de la sécurité.

La **Sierra Leone** est une étude de cas appropriée des défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans un pays d'après-guerre. Dans ce document, Osman Gbla souligne que l'histoire du parti unique autoritaire de la Sierra Leone et du régime militaire et de la

*Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest:  
Les Défis de la Gouvernance Démocratique, une Entrée en Matière*

guerre offre à la fois les défis et les opportunités pour un contrôle démocratique et, surtout parlementaire du secteur de la sécurité. La principale opportunité découle de la priorité accordée dans le programme de redressement d'après-guerre au renforcement du Parlement considéré comme une stratégie appropriée pour la durabilité de la paix et de la démocratie dans le pays.

Le **chapitre de conclusion** tente d'établir un programme visant à un contrôle parlementaire plus efficace du secteur de la sécurité, y compris les dimensions sous-régionales.

Bien que les différents chapitres soient d'accord sur le fait que la qualité du contrôle est fonction de l'*habilité*, de l'*autorité* et de l'*attitude* du Parlement, le rôle déterminant des contextes nationaux et régionaux est également reconnu comme un facteur majeur dans la progression de chaque état. Les chapitres suivants situent l'habilité, l'autorité et l'attitude parlementaires dans les contextes nationaux et régionaux. Ainsi ce livre apporte aux parlementaires, responsables et autres praticiens de multiples quoique apparentés scénarii pour améliorer encore la qualité du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest.





## Chapitre 2

# Le Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité dans la Région Euro Atlantique: Tendances et Leçons

*Teodora Fuior et Hans Born*

### 1. Introduction

Les Parlements représentent le lien entre les citoyens et le secteur de la sécurité, permettant que la sécurité et la démocratie soient compatibles. Les principales sources légales du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité sont données par trois principes fondamentaux des démocraties européennes: la nature électorale du Parlement, la séparation des pouvoirs et le contrat du gouvernement comme détaillé dans le programme du gouvernement. Les citoyens doivent être pourvus de la capacité de demander des comptes aux décideurs pour le pouvoir qui leur a été délégué. Avoir à rendre des comptes est la condition préalable de la légitimité pour tout gouvernement démocratique.<sup>1</sup>

Les mécanismes spécifiques et les trajectoires historiques pour le contrôle dépendent tout d'abord du système politique dans chaque état. Les différences entre les pays africains et européens sont nombreuses. Malgré la Guerre Froide et la rapide et quelques fois dramatique transition de l'Europe de l'Est des régimes autoritaires aux nouvelles démocraties, les institutions parlementaires se sont développées dans des pays qui avaient joui de la paix et de la stabilité sur leur territoire pendant plus de 60 ans. Par contraste, l'Afrique de l'Ouest se relève doucement des troubles politiques y compris les coups d'état militaires, les guerres civiles et les conflits, une histoire qui intensifie l'urgence du renforcement de la capacité des Parlements à jouer un rôle proactif dans la reconstruction et la réconciliation.

---

<sup>1</sup> 'Un gouvernement démocratique' est défini ici comme inclusif, participatif, représentatif, devant rendre des comptes, transparent et sensible aux aspirations et attentes du peuple. Voir Freedom House, Democracy Overview, disponible sur: <http://www.freedomhouse.org/>

Après un conflit, les institutions parlementaires souffrent d'une sérieuse asymétrie de pouvoir par rapport à l'Exécutif, les institutions de sécurité et les acteurs non gouvernementaux. Confondant le pouvoir concentré avec le pouvoir effectif, les nouveaux régimes sont tentés de rassembler tout le pouvoir de l'état dans les mains de l'Exécutif. La construction d'une démocratie paisible et stable exige une correction urgente de ce déséquilibre à travers un Parlement fonctionnel et proactif. Ayant reçu le mandat du peuple, les Parlements donnent la légitimité démocratique nécessaire aux décisions qui impliquent l'utilisation des structures de sécurité de l'Etat. En tant que représentants élus du peuple, les Parlements sont au coeur du système démocratique, l'efficacité de leur contrôle étant crucial pour la santé politique d'une nation.

Le chapitre revoit les tendances dans les expériences parlementaires dans la région Euro- Atlantique comme base, pour identifier les leçons pertinentes pour les Parlements en Afrique de l'Ouest.<sup>2</sup> Tout en considérant que les expériences parlementaires, à la fois des 'anciennes' et 'nouvelles' démocraties européennes pourraient inspirer des voies pour stimuler et faire respecter le rôle des Parlements dans d'autres parties du monde, il est important de souligner dès le début qu'il n'y a pas de Parlement idéal. Les démocraties sont structurées conformément à différents contextes. Une pratique ou une règle qui marche bien dans un cadre pourrait être inappropriée dans un autre. Il existe de bonnes pratiques, mais elles doivent vraiment être ajustées au contexte et aux conditions spécifiques locales. Le chapitre examine les mécanismes et principes de contrôle parlementaire au niveau national. Basées sur ces tendances et expériences, quelques leçons sont identifiées qui sont considérés comme appropriées pour le développement parlementaire en Afrique de l'Ouest.

## **2. Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité comme un Défi pour les Parlements Nationaux**

Comme l'a dit Winston Churchill, le Parlement est l'atelier de la démocratie et c'est au sein de cet atelier que les pouvoirs nécessaires de l'Etat sont déterminés et où on y fixe des limites. Il ne devrait pas y avoir de zone d'activité de l'Etat qui soit une zone 'sens interdit' pour le contrôle parlementaire. La sécurité est une des tâches principales de l'Etat; les agences au sein du secteur de la sécurité détiennent plusieurs leviers de pouvoir qui ont besoin d'être contrebalancés et

---

<sup>2</sup> Pour les besoins de ce chapitre, nous avons analysé les pouvoirs de capacités des parlements de 14 pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Est en plus des Etats-Unis et le Canada dont les législatures sont d'inspiration européenne.

contrôlés. C'est pourquoi assurer une séparation réelle des pouvoirs et un système fluide de poids et contreponds dans les questions de sécurité est encore plus important que dans les autres domaines du gouvernement.

## **2.1 La Place du Parlement dans Différents Systèmes Politiques**

L'existence même du Parlement découle de la Constitution qui exprime clairement les pouvoirs fondamentaux des institutions de l'Etat et les relations entre elles. Il existe trois principaux modèles de Constitution qui structurent différemment les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif: le présidentiel, le parlementaire et le semi – présidentiel.

Dans un **système présidentiel**, le Président est élu directement et jouit de fortes prérogatives, surtout il joue un rôle spécial dans les affaires étrangères et les questions de sécurité nationale. En tant que Chef de l'Etat et à la fois Chef du Gouvernement, il nomme les membres du Gouvernement et exerce un contrôle exécutif direct. Il y a une nette séparation des pouvoirs et de personnel entre l'Exécutif et la Législature. Malgré le pouvoir dont est investi le Président, le Parlement garde par conséquent une forte autonomie. Le Congrès des Etats-Unis (comprenant la Chambre des Représentant et le Sénat) par exemple, est connu pour sa forte position vis – à – vis de l'Exécutif, surtout lorsque l'opposition a une majorité dans une ou dans les deux chambres, et il peut considérablement entraver la politique présidentielle. Les Etats-Unis d'Amérique sont l'exemple le plus visible du système présidentiel, mais ce système est également prédominant en Amérique Latine et les anciens pays soviétiques non baltiques.

Le **système parlementaire**, d'autre part, prévaut dans la plupart des pays européens. La nette séparation entre l'Exécutif et le Législatif n'existe pas dans ce modèle où l'Exécutif est choisi du Législatif. En conséquence, la composition du Parlement et de l'Exécutif est inextricablement liée, ce qui tend à favoriser la discipline de parti et des relations de coopération Législatif – Exécutif. Le Président est élu indirectement par le Parlement et a un rôle essentiellement cérémonial. Le Premier Ministre exerce un pouvoir exécutif considérable, mais il doit rendre compte à la Législature qui peut mettre fin à ses fonctions, si elle n'approuve pas la politique du gouvernement. Le vote de défiance représente en effet un fort instrument de contrôle que possèdent les législatures dans les

systèmes parlementaires: si fort que le ‘vote de défiance’ ou l’ ‘option nucléaire’ dans les relations Législatif – Exécutif est à peine mis en pratique.<sup>3</sup>

Il y a des variantes dans le système parlementaire. Le Royaume – Uni et le Canada représentant un model Westminster<sup>4</sup> dont les traits particuliers comprennent un seul parti exécutif. L’Allemagne est l’exemple le plus frappant du modèle continental du système parlementaire prévalant dans la plupart des pays européens, le Danemark, les Pays – Bas, la Finlande, l’Espagne, l’Italie, la Grèce et la Turquie en étant juste quelques exemples. Le système parlementaire continental repose sur une politique d’exécutif de coalition et de consensus. Le Chef de l’Etat est complètement exclu de l’Exécutif et joue un rôle cérémonial.<sup>5</sup> La Suisse est décrite comme ayant un ‘système parlementaire plébiscite’ du fait que les importantes décisions politiques sont souvent vérifiées par référendum populaire.

Les **systèmes semi-présidentiels** combinent les traits des deux précédents modèles. Le Président est élu directement et l’Exécutif émane de la Législature. Le Président et à la fois la Législature contrôlent le Premier Ministre et son Gouvernement. En France, par exemple, il y a un modèle hybride où le Président a traditionnellement une autorité d’une portée considérable dans les questions de défense et de sécurité, exclusivement lorsque son parti est le parti au pouvoir. En cas de cohabitation, le Parlement peut limiter considérablement les pouvoirs du Président. Les systèmes semi-présidentiels sont devenus populaires dans les pays post communistes, comme la Pologne, la Roumanie, la Moldavie, la Mongolie, la Russie ou l’Ukraine. Les grandes différences entre les pays post communistes en termes de démocratisation et de consolidation démocratique sont souvent attribuées à la lutte pour le pouvoir entre le Président et le Parlement, ce qui est rendu possible par le système semi – présidentiel. Certains des pays à régime système semi-présidentiel sont en fait des systèmes super présidentiels où le pouvoir est concentré dans les mains du Président au détriment de la législature.

---

<sup>3</sup> Wagner, W.2006.Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism, DCAF Occasional Paper N° 12, 4.

<sup>4</sup> La plupart des pays du Commonwealth ou ex Commonwealth tels que l’Australie, l’Inde, la République d’Irlande, la Jamaïque, la Malaisie, la Nouvelle Zélande et Singapour ont un parlement de type Westminster.

<sup>5</sup> Voir Germany Armed Forces: Background Papers, Ambassade d’Allemagne, Washington D.C, disponible sur [http://www.germany-info.org/relauch/info/archives\\_background/armedforces.html](http://www.germany-info.org/relauch/info/archives_background/armedforces.html).

Tandis que dans différents systèmes politiques les Parlements peuvent se classer de contemplatifs à partenaires significatifs du gouvernement, ils ont certaines caractéristiques communes qui comprennent les trois fonctions fondamentales, qu'ils doivent accomplir: représenter le peuple, créer des lois et exercer le contrôle. Nous allons examiner les pouvoirs et les mécanismes utilisés par certains Parlements choisis pour accomplir ces fonctions en tenant compte des trois niveaux complémentaires de l'action parlementaire: les sessions plénières, les commissions et les actions individuelles entreprises par les membres du Parlement.

## **2.2 L'Autorité du Parlement: La Plénière**

La session plénière est la scène la plus visible de l'activité parlementaire et la cible de l'attention des médias. Elle représente le lieu de l'autorité du Parlement; tous les actes et décisions parlementaires ayant un contenu mandataire sont débattus et votés en séance plénière. C'est l'endroit où les lois sont promulguées, les déclarations politiques écoutées et la politique du gouvernement débattue et évaluée.

### *Approbation de la politique du gouvernement et promulgation des lois*

En séance plénière, les Parlements donnent leur accord et quelque fois approuvent officiellement la formulation de la politique du gouvernement. Les documents tels que le Programme de Gouvernement.<sup>6</sup> La stratégie de Sécurité Nationale, la Revue de la Défense ou le Livre Blanc sur la Défense formulent la politique de sécurité nationale à long terme. Sur la base d'une estimation de menace, de tels documents déterminent les intérêts de sécurité nationale et définissent les tâches prioritaires pour les agences du secteur de la sécurité: ils peuvent indiquer le niveau des dépenses pour la défense<sup>7</sup>, le nombre maximum du personnel employé dans les forces armées, la nécessité d'acquisition d'armes, les niveaux de participation possible dans les opérations de soutien de la paix. Ils fixent la structure politique pour les futures réformes et la base sur laquelle la législation suivante et les budgets annuels seront élaborés par l'Exécutif. Les débats de la session plénière du Parlement peuvent également jouer un rôle crucial en mobilisant le soutien populaire et en assurant la légitimité des politiques adoptées. Une fois qu'un

---

<sup>6</sup> L'approbation du Programme du Gouvernement au Parlement est caractéristique pour les systèmes parlementaires.

<sup>7</sup> Généralement comme un pourcentage du Produit Intérieur Brut.

document arrive au Parlement et y est débattu, avec ou sans vote pour une approbation formelle, ce document devient la ‘propriété du Parlement’ et la responsabilité directe de son application sera partagée par le Parlement avec l’Exécutif.

Le pouvoir d’influencer la formulation de politique est devenu surtout important dans la zone Euro – Atlantique, puisque avec l’internalisation de la coopération sécuritaire, les décisions sont souvent prises à un niveau supranational ou intergouvernemental tandis qu’elles sont encore appliquées au niveau national, soutenues par des capacités nationales. A plusieurs occasions, des gouvernements nationaux avaient utilisé à la fois l’OTAN et l’UE pour prendre des décisions de politique sans l’intervention de leurs législatures nationales.<sup>8</sup>

Le pouvoir du Parlement d’influer sur la formulation de la politique sécuritaire est rendu encore plus crucial par l’émergence de nouvelles sources de tension dans la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) dans les vieilles démocraties, en grande partie, quoique pas exclusivement, faisant surgir la ‘guerre contre la terreur’. En particulier, depuis le 11 septembre procurer la sécurité semble être de plus en plus en désaccord avec la transparence, l’autorité de la loi et la protection des droits de l’homme, surtout en ce qui concerne les politiques d’immigration et la violation des libertés civiles tels que les atteintes au droit à la vie privée, les politiques de discrimination, les détentions etc. ‘Une bonne GSS’ est en danger d’être minée dans ces pays si les Parlements ne s’assurent pas que les politiques sécuritaires sont conformes à l’autorité de la loi et aux normes des droits de l’homme acceptées partout.

La création d’une structure légale nationale représente la fonction proactive du Parlement, orientée vers les politiques et activités futures de l’Exécutif. Comme l’a dit Lord Pembroke, un membre du Parlement anglais en 1648, par des lois, ‘*un Parlement peut tout faire sauf faire d’un homme une femme et d’une femme un homme.*’<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Par exemple les deux premières opérations militaires de la Politique de Sécurité et de Défense Commune Européenne (CESDP) (Concordia en Macédoine et Artémis au Congo) n’avaient pas eu besoin du consentement de la plupart des parlements nationaux des pays participants.

<sup>9</sup> Le Oxford Dictionary of Political Quotations, édité par Antony Jay, 2001, 286.

**Encadré No. 2.1**

**Influence Parlementaire sur la Formation de la Politique Sécuritaire-  
Quelques Bonnes Pratiques**

- La loi roumaine sur la planification de la défense<sup>10</sup> prévoit que le Président, dans un délai maximum de 6 mois après son investiture devra présenter la Stratégie de Sécurité Nationale (SSN) devant le Parlement qui en débat et l'approuve. La SSN, dont la durée moyenne de validité est de 5 ans, contient des dispositions à long terme pour réaliser les objectifs de défense et de sécurité nationales et collectives;
- A la Chambre des communes du Royaume-Uni, chaque document important de Stratégie de Défense est vigoureusement débattu par la plénière;
- En Suisse, les accords importants pour le pays, comme l'accèsion a des organisations de sécurité collective ou des communautés supranationales sont sujets, non seulement au débat parlementaire, mais également à un débat public et à des référenda;
- Les débats parlementaires retransmis en direct à la télévision, à la radio ou par Internet assurent un haut degré de transparence et éveillent la conscience et l'intérêt public pour les orientations politiques. Dans un nombre croissant de pays, tous les débats en plénière sont retransmis en direct.

Voici les manifestations les plus communes de l'autorité législative du Parlement, en ce qui concerne la défense et la sécurité:

- Tous les acteurs de l'Etat mandatés à utiliser la force et les organes de gestion civile qui préparent et prennent les décisions à propos de l'usage de la force ont leur mandat. L'autorité, la taille, l'organisation, les pouvoirs exécutifs et le budget sont clairement stipulés dans des lois promulguées par le Parlement;
- Les Parlements définissent par des lois l'état d'urgence, de siège et de guerre, ils peuvent également avoir le pouvoir de déclarer ou de lever ces états;
- Ils décident par des lois l'organe gouvernemental compétent pour décider de l'envoi des troupes militaires à l'étranger, de la participation aux opérations de soutien de la paix, ou l'approbation du déploiement militaire sur le territoire national;
- Ils ratifient les traités relatifs à l'accèsion du pays aux organisations internationales et aux alliances militaires, ou à la coopération en matière de sécurité et de défense.

<sup>10</sup> Loi N°473/2004 relative à la planification de la défense nationale, Article 5.

*Approbation de l'utilisation des fonds publics*

**La loi sur le budget de l'Etat** mérite une attention particulière parce qu'elle montre comment l'argent réuni par les taxes est alloué et dépensé par les agences de l'Etat. Le budget représente un puissant instrument de politique pour planifier le développement futur et la distribution des valeurs essentielles aux citoyens: la sécurité, la justice, la liberté et la richesse. Le budget est par conséquent un choix politique entre les demandes concurrentielles de différents secteurs, le résultat de la soi-disant concurrence entre le financement des armes ou du beurre.<sup>11</sup>

Les pratiques nationales de budgétisation diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Cependant, une règle reste constante: *l'Exécutif propose et le Parlement dispose*.<sup>12</sup> En débattant et en approuvant le budget annuel de l'Etat et plus tard en contrôlant son exécution, les Parlements ont l'occasion d'influer sur la politique du gouvernement et les engagements stratégiques du pays à long terme.<sup>13</sup>

Dans la plupart des pays, le budget est compris dans une loi. Il existe peu d'exceptions: le Canada avec quatre lois, les Pays Bas avec vingt trois lois et les Etats – Unis avec six lois. Quel que soit le nombre de lois qui le composent, le fait que le budget ait ce statut juridique a d'importances conséquences:

1. Garantit la participation parlementaire dans les prises de décision;
2. C'est un document public, disponible sur Internet, dans les librairies publiques à travers tout le pays et est une base utile pour amener le Gouvernement à rendre des comptes; et
3. La non conformité avec la loi sur le budget peut être punie comme un crime.

---

<sup>11</sup> Le modèle 'armes et beurre' est un exemple économique classique de la 'Production Possibility Frontier'. En dépensant ses ressources limitées, une nation a à choisir entre investir dans la défense et investir dans des marchandises civiles. Il peut acheter soit des armes ou le beurre, ou une combinaison des deux. Le modèle illustre également l'idée 'coût d'opportunité' que chaque choix a: vous pouvez avoir plus de quelque chose seulement en renonçant à quelque chose d'autre.

<sup>12</sup> Le principe de l'autorisation législative pour toutes les dépenses publiques et les taxes est appelé l' 'autorité de la loi' dans les finances publiques.

<sup>13</sup> Pour plus d'information, voir DCAF Backgrounder on Parliament's Role in Defence Budgeting, sur [http://www.dcaf.ch/docs/bg\\_defence\\_budgeting.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/bg_defence_budgeting.pdf).



*Le Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité  
dans la région Euro Atlantique: Tendances et Leçons*

Le degré des incitations politiques ainsi que les possibilités pour les Parlements de jouer leur rôle varient d'un cas à l'autre. La première différence importante apparaît dans la qualité et le détail des informations reçues par les Parlements. La seconde a trait au pouvoir réel qu'a le Parlement pour amender le budget.

Le projet de budget peut être un document de peu de pages contenant des informations générales sur les sommes globales d'argent allouées aux différentes agences, ou bien il peut consister en centaines de pages d'informations décomposées à un niveau complexe de détails. Prenons l'exemple du budget de la défense qui normalement signifie le budget du ministère de la défense.

1. La plupart des Parlements reçoivent le budget de la défense décrit par des titres de dotation qui impliquent la liste des dépenses selon leurs objets (les principaux titres listés sont: personnel militaire, opérations et maintenance, acquisition de matériel militaire, programme de conversion de défense, recherche et développement etc.). Les titres de dotation sont encore subdivisés en comptes de dotation qui sont eux aussi décomposés en activités de budget, et en postes. Ces sortes de documents de budget ciblent l'attention sur ce pourquoi l'argent va être dépensé;
2. Une autre forme de document de budget organise le budget de la défense en principaux programmes de forces comme les forces stratégiques, les forces d'objectif général, les opérations de maintien de la paix, les opérations spéciales etc. La budgétisation des programmes aide à illustrer les buts pour lesquels l'argent va être dépensé;
3. Généralement, pour des buts de relations publiques, le budget de la défense peut être aussi présenté par des éléments organisationnels— forces terrestres, forces aériennes, forces navales, renseignements de défense, qui mettent l'accent sur qui dépense l'argent.

On peut arriver à une compréhension globale des dépenses en analysant toutes ces formes de budgétisation de la défense, mais cela impliquerait l'étude de centaines ou même de milliers de pages d'informations, ce pourquoi la plupart des parlementaires n'ont pas le temps et qu'ils n'ont pas la connaissance nécessaire pour comprendre.

Au delà de ceci, les parlementaires devraient avoir conscience que le budget de la défense et les dépenses militaires nationales ne sont pas toujours la même chose. Le coût total annuel de la maintenance d'un établissement de défense est dans la plupart de tous les pays, mais surtout dans les nouvelles démocraties, plus élevé que les données officielles prévues par les gouvernements sous le budget officiel du ministère de la défense. Par exemple, les constructions militaires, les acquisitions d'armes, les pensions militaires, l'aide militaire reçue, les forces para militaires peuvent toutes venir sous des chapitres et ministères autres que celui de la défense (développement, économie, sécurité sociale, affaires intérieures etc.). Ces **dépenses hors budget** peuvent être difficiles à identifier, quelquefois parce qu'elles sont mises dans la même catégorie que les dépenses non militaires. Quelquefois, on tente délibérément de dissimuler ces rubriques, de les cacher dans les comptes de budget non défense. Les dépenses militaires peuvent être considérablement augmentées par des **dépenses extra-budgétaires**, financées entièrement en dehors du budget du Gouvernement.<sup>14</sup> Dans certains pays, les militaires gèrent des usines, des coopératives, des boutiques et ont d'autres activités commerciales, qui sont utilisées, soit pour augmenter le revenu personnel des soldats, soit d'une manière plus organisée, pour les achats d'armes et autres dépenses collective.<sup>15</sup>

Quelquefois, le chiffre national officiel du budget de la défense comprend aussi la défense civile, comme des dotations pour la défense économique (mesure de protection des réserves pétrolières, les vivres d'autres importantes fonctions économiques) et la défense psychologique (défense de la propagande hostile ennemie).<sup>16</sup> A part la défense civile, les rubriques qui peuvent faire augmenter le budget de la défense sans représenter les dépenses militaires sont: les dépenses pour la démobilisation des forces armées et pour la conversion des industries de la défense et la destruction des armes.

---

<sup>14</sup> Au Chili un certain pourcentage des revenus de la compagnie de cuivre de l'Etat est utilisé pour les importations d'armes, mais ne passe jamais par les comptes gouvernementaux réguliers. Dans plusieurs pays africains ou asiatiques les militaires ont de vastes sources de revenu en dehors du budget formel du gouvernement. Au Nigeria, sous le régime du général Sani Abacha, une grande partie des recettes du pétrole est allée aux forces armées. Les sources externes, et à plusieurs reprises les activités extra budgétaires de l'armée, donnent à l'armée une liberté considérable de dépenses et rendent presque impossible le contrôle du budget. Source: UNDP Human Development Report 2002, 89.

<sup>15</sup> En Indonésie seulement environ 30% des dépenses des établissements de défense sont couverts par le budget de l'Etat. Le reste est fourni par des activités commerciales militaires, le contrôle de ces fonds étant inexistant.

<sup>16</sup> C'est le cas de la Suède, par exemple. Plus d'informations sur le [www.sipri.org/contents/milap/milex/skoens.pdf/download](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/skoens.pdf/download).

Un autre problème particulièrement difficile pour mesurer le total des dépenses de défense d'un pays est la dette contractée par les achats des matériels militaires. Les importations d'équipement militaire qui sont financées via des prêts étrangers constituent un fardeau économique, et les paiements des intérêts et des amortissements sont extrêmement difficiles à décrire dans les documents de budget du gouvernement.

D'autres types particuliers et problématiques de dépense sont:

- Les **frais fixes**: legs/engagements légaux des polices d'assurances que le Parlement actuel ne peut défaire;
- Les **dépenses secrètes** / caisses noires (non connues des MP, ou connues seulement d'un groupe très choisi de MP); et
- Les **surprises**: dépenses inattendues à cause d'activités non planifiées, ex. aide d'urgence ou PKOs (opérations de maintien de la paix).

L'indicateur essentiel du rôle du Parlement dans le processus de budgétisation est la limite jusqu'où il influe sur le contenu du budget par le processus d'amendement qui peut comprendre:

- Réduire ou éliminer les dépenses existantes, sans ajouter de nouvelles rubriques ou en augmentant celles déjà existantes;
- Transférer les fonds tout en maintenant les totaux dans l'ensemble – toute augmentation en dépenses doit être équilibrée par des réductions proportionnées ailleurs;
- Initier des propositions de dépenses – rarement utilisé, pour des raisons de prudence fiscale, l'augmentation du budget devrait être compensée par de nouvelles ressources (ou des taxes impopulaires !)

En gros, il y a trois modèles pour l'implication parlementaire dans la budgétisation de la défense.

1. **Les Parlements qui font le budget** ont la capacité d'amender ou de rejeter le projet de budget ainsi que la capacité de formuler leur propre projet de budget alternatif. Le Congrès des Etats-Unis est un exemple notoire d'un Parlement qui joue un rôle important dans le développement du budget de la défense. Le projet de budget du Président sert seulement, comme proposition, au sens le plus strict du terme, sans aucune obligation; le Congrès tient fermement à ce que le

ministère de la défense rende des comptes; souvent à un niveau de détail décrit par certains comme une micro gestion excessive. Une telle force extensive exige des infrastructures de soutien substantielles: personnel, experts et finances;

2. **Les Parlements qui influent sur le budget** peuvent amender ou rejeter le budget mais manquent de pouvoir pour faire leurs propres propositions. La plupart des Parlements en Europe entrent dans cette catégorie. Le Bundestag allemand, les Parlements des Pays-Bas et du Danemark initient des centaines d'amendements budgétaires chaque année et s'investissent dans des détails significatifs du budget;
3. **Les Parlements ayant peu d'effets sur la formulation du budget** peuvent seulement réduire les lignes existantes mais pas en inclure de nouvelles ni augmenter celles déjà existantes. Les Parlements de type Westminster représentent ce modèle. Traditionnellement, ils donnent leur accord pour le budget de la défense comme un chiffre global, tel que proposé par le Gouvernement. Dans certains pays, tout amendement au budget, s'il réussit à passer, est considéré comme l'équivalent d'un vote de défiance par l'Exécutif, qui pourrait pousser le Gouvernement à démissionner (Canada, GB, Australie, Inde, Nouvelle Zélande, Afrique du Sud et Zambie). Mais, même si ces Parlements exercent peu d'influence sur la formulation du budget, ils jouent un rôle dynamique par l'audit des dépenses de défense par des sessions, par des enquêtes et des rapports publics visant à informer l'opinion publique.

Si les recommandations des Parlements et les conclusions des débats parlementaires étaient effectivement pris en compte pendant la formulation du budget, ceci pourrait diminuer la nécessité d'une activité d'amendement.

**Encadré No. 2.2**

**Le Parlement et le Budget – Quelques Bonnes Pratiques**

- Pour réconcilier l’activisme législatif avec la prudence fiscale dans certains pays comme le Canada, la République Tchèque, la France, l’Italie, la Norvège, la Pologne, le Portugal, l’Espagne, la Suède ou les USA, les dépenses sont gardées sous contrôle en ayant le vote de législature sur les niveaux de dépenses d’ensemble avant de considérer les dotations sectorielles et les crédits spécifiques;<sup>17</sup>
- Au nom de la Chambre des communes, l’Office d’Audit National du Royaume-Uni entreprend un audit financier de tous les départements du gouvernement et en plus de cela, il a le pouvoir d’examiner l’économie, la capacité et l’efficacité avec lesquelles ces départements ont utilisé leurs ressources. Son examen minutieux détaillé des dépenses de ces départements produit environ 50 rapports par an pour le Parlement. Le rapport Annuel sur les Principaux Projets donne des détails sur les 25 plus grands projets d’acquisition d’armes du Ministère de la défense.<sup>18</sup> Le ministère de la défense produit également un communiqué annuel sur les 20 premiers nouveaux projets de défense.

*Envoi de troupes à l’étranger*<sup>19</sup>

Une autre autorité extrêmement importante des Parlements est de décider sur la participation des forces armées nationales dans les opérations de soutien de la paix (‘PSOs’). La participation dans les ‘PSO’ sous le mandat d’organisations internationales comme l’ONU, représente la variété moderne de l’ancienne situation de ‘guerre ou paix’.

Le principal indicateur de l’importance du Parlement dans ce domaine est de savoir s’il a oui ou non le pouvoir d’approuver la participation dans les ‘PSO’ avant le déploiement des troupes. La raison principale de mettre le pouvoir d’envoyer les troupes à l’étranger dans les mains du Parlement émane des importantes conséquences d’une telle décision à la fois sur la vie des soldats et sur les relations avec d’autres pays. Un débat parlementaire posé sur les situations de guerre et de paix assure que les troupes nationales ne seront pas déployées dans des situations sensibles et risquées.

<sup>17</sup> OECD Journal on Budgeting, Volume 1 N°3, The OECD Budgeting Database, 155.

<sup>18</sup> Voir [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/05-06/0506595\\_II.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf).

<sup>19</sup> Pour plus d’informations voir DCAF Backgrounder on Sending Troops abroad, sur [http://www.dcaf.ch/docs/bg\\_troops\\_abroad.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/bg_troops_abroad.pdf).

**Encadré No. 2.3**

**Le Contrôle Parlementaire des Missions Militaires à l'Étranger-  
Quelques Bonnes Pratiques**

- La loi allemande (2004) exige une approbation préalable du Parlement avant le déploiement des forces armées, mais laisse à l'autorité du Parlement de décider si une mission est suffisamment importante pour mériter de s'y impliquer. Pour des missions de faible intensité et d'importance, le Gouvernement fait circuler une enquête parmi les parlementaires et elle est considérée comme approuvée à moins que, dans un délai de sept jours, une fraction ou un minimum de cinq pour cent des parlementaires demandent une procédure formelle. En outre, les votes des parlementaires sur l'envoi des troupes à l'étranger sont des soi-disant votes libres, ce qui signifie que les partis politiques au Parlement se retiennent d'imposer une ligne de parti à leurs membres au Parlement;
- La loi roumaine (2004) exige une approbation préalable du Parlement pour les 'PSO' et les opérations de type coalition qui ne sont pas déployées sur la base d'un traité ratifié par le Parlement roumain. Pour la défense collective, l'assistance humanitaire ou les opérations déployées sur la base d'un traité, le Président prend la décision et informe le Parlement dans un délai de 5 jours. Ainsi, la décision rapide est assurée pour les déploiements militaires qui sont supposés avoir déjà eu le soutien politique du Parlement;
- Quelques fois le pouvoir de la bourse peut compenser le manque de pouvoir constitutionnel d'autorisation préalable. Les Parlements peuvent utiliser ce pouvoir lorsqu'ils approuvent le budget annuel de la défense – ce qui procure le financement des 'PSO' en cours, ou lorsqu'ils reçoivent des demandes additionnelles pour de nouveaux déploiements. Par exemple, le Congrès des USA a forcé les orientations politiques de l'Exécutif en suspendant l'aide militaire au Vietnam du Sud sous le Président Gérald Ford, ou en arrêtant le financement des troupes américaines engagées dans les 'PSO' de l'ONU en Somalie après les premières pertes subies en 1993;
- Tous les Parlements inclus dans notre étude font un usage intensif de leur pouvoir d'obtenir des informations sur les 'PSO' en visitant les troupes déployées en mission, par des enquêtes et en questionnant le Ministère responsable.

Une fois les troupes envoyées à l'étranger, il est difficile pour un Parlement de revenir sur la décision du Gouvernement: le retrait pourrait mettre en danger la mission en cours et nuire à la réputation et à la crédibilité internationales du pays. La nécessité de réagir rapidement aux urgences de sécurité est souvent l'argument utilisé par

les Exécutifs pour initier directement des actions vigoureuses sans consultation préalable du Parlement.<sup>20</sup>

*Obliger le gouvernement à rendre des comptes*

Motions et votes de confiance sont des instruments du contrôle parlementaire qui, dans la plupart des démocraties parlementaires, sont définies, dans la Constitution. Les Parlements peuvent voter pour accorder leur confiance à l'Exécutif sur une loi spécifique, une proposition de politique ou la politique générale du gouvernement. L'opposition de politique peut également soumettre au vote de la plénière une motion de défiance ou une motion de censure. Une simple motion, si elle est adoptée, n'a pas d'effet juridique, étant seulement une sanction politique qui peut avoir ou ne pas avoir d'effet sur la position du Gouvernement dans ce domaine spécifique. Mais, si un vote de confiance est rejeté ou une motion de censure adoptée, le Gouvernement est obligé de démissionner. La liste des gouvernements renversés par des votes de défiance est longue. Paul Martin (2005) au Canada, Romano Prodi (1998) en Italie, Gerhard Schröder (2005) et Helmut Schmidt (1982) en Allemagne n'en sont que quelques exemples.

Un autre moyen d'obliger l'Exécutif à rendre des comptes est l'exigence constitutionnelle ou légale pour les Parlements de donner leur accord pour les nominations importantes, telle que les Ministres de la défense, de l'intérieur, de la justice, les directeurs des services du renseignement, les directeurs de l'Office National d'Audit, le procureur national, l'ombudsman, le haut commandement militaire. Les personnes désignées pour ces postes sont questionnées et évaluées dans des commissions permanentes ou directement à la plénière, et ils doivent avoir le vote de la majorité pour être investis officiellement.

---

<sup>20</sup> La Corée, le Vietnam, les Iles Falkland, Kosovo et l'Irak sont toutes des guerres de facto et non de jure. Les USA et la GB, par exemple, n'ont pas fait de déclaration formelle de guerre depuis la Seconde Guerre mondiale.

**Encadré No. 2.4**

**Obliger l'Exécutif à Rendre des Comptes**

- La législation de révision<sup>21</sup> impose des limites de temps aux agences gouvernementales. Le processus de révision fonctionne par la fixation d'une date à laquelle une agence sera abolie à moins qu'une loi soit passée pour qu'elle puisse continuer ses fonctions. Ceci crée une unique opportunité pour la Législature d'examiner de très près chaque agence et d'apporter des changements fondamentaux dans les missions ou opérations d'une agence si cela s'avère nécessaire. Le Colorado a été le premier Etat d'Amérique à considérer la possibilité d'utiliser cette sorte de législation pour contrôler ses organes publics. La loi du Colorado de 1976 a prévu la disparition de treize agences réglementaires et de licence en 1977 à moins que la continuation de leur existence soit justifiée; en conséquence de cette Loi, deux agences avaient disparu puisque leurs fonctions avaient été transférées à leurs départements de tutelle, deux avaient été fusionnées, une abolie, une a vu ses fonctions s'élargir et une autre a vu le nombre de ses membres s'agrandir. De ce très modeste début, la législation de révision a gagné tous les Etats-Unis, et en l'espace de deux ans, pas moins de 26 autres Etats ont mis des centaines d'agences sous les clauses de révision. Les clauses de révision avaient été introduites ces dernières années dans la législation Anti-Terroriste par les USA, la Grande Bretagne, ou en Australie;
- La Loi Fondamentale d'Allemagne de 1949 a prévu un Vote constructif de Défiance. Cela veut dire qu'un vote parlementaire de défiance ne provoque pas automatiquement la démission du Gouvernement, si l'Opposition n'est pas d'accord pour trouver un successeur. Le Chancelier Fédéral peut être démis de ses fonctions seulement si son successeur a assez de soutien au Parlement. Ce système évite l'instabilité politique, renforce l'opposition et motive les partis politiques à négocier en vue de trouver des solutions mutuellement avantageuses.

**2.3 L'Habilité du Parlement: Les Commissions**

L'autorité de faire des lois et d'approuver les politiques du Gouvernement est complétée par l'autorité de contrôler la façon dont elles sont mises en pratique. C'est seulement en contrôlant la façon dont l'Exécutif met en pratique les lois et les politiques que les membres de la Législature peuvent découvrir et corriger les

---

<sup>21</sup> Les racines des dispositions de révision sont posées dans la Loi Romaine du mandat: Au temps de la République Romaine, le pouvoir du Sénat Romain de collecter des taxes spéciales et d'activer les troupes était limité dans le temps et dans l'étendue. Ces pouvoirs finissaient avant l'expiration d'un mandat électoral comme le Proconsul. La loi *Ad tempus concessa post tempus censeatur denegata* est traduite comme, ce qui est admis pour une période sera refusé après la période. Les mêmes règles étaient appliquées dans la législation d'urgence Romaine. Le principe avait été arrêté lorsque Jules César devint dictateur à vie.



inévitables imperfections de la législation, l'interprétation erronée de la législation ou la mauvaise administration.

La fonction de contrôle du Parlement est plus efficacement et plus visiblement développée au niveau des commissions; le travail dans les commissions facilite l'examen minutieux plus technique et plus détaillé. Woodrow Wilson a dit en 1885 que '*le Congrès en session est le Congrès en exhibition publique tandis que le Congrès dans ses salles de commission c'est le Congrès au travail*', voulant ainsi dire que le niveau des commissions est le lieu où le Parlement 'travaille' plutôt que de 'débatte'.<sup>22</sup>

#### *Les comités permanents*

Dans la zone Euro Atlantique, tous les Parlements ont une structure institutionnalisée de **comités permanents**.<sup>23</sup> Ces comités sont décidés au début de chaque mandat parlementaire en vue de partager le vaste travail du Parlement entre des groupes organisés de parlementaires qui conseillent la plénière dans leur domaine spécialisé. A part la concentration de l'expertise, l'avantage du travail en comité est le manque de publicité et de couverture médiatique qui encourage un dialogue ouvert, facilite les négociations et le développement d'une opinion commune. Les comités permanents développent une philosophie indépendante, une capacité de pensée et d'action impartiale.

Les comités qui sont impliqués dans le secteur de la sécurité au jour le jour sont ceux qui traitent des forces armées, des services de sécurité et du renseignement.<sup>24</sup> Egalement pertinent pour les affaires de sécurité, le travail des comités traitant des affaires étrangères, du budget,<sup>25</sup> des droits de l'homme, de l'énergie et de l'industrie, de la science et de la technologie.

---

<sup>22</sup> Wilson, W.1981. *Congressional Government*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 69. Publié à l'origine en 1885.

<sup>23</sup> Il existe également des comités ad hoc désignés avec un mandat spécifique et limité, tel qu'une loi particulière ou une question sous investigation, qui se dissout après avoir accompli son mandat.

<sup>24</sup> Pour plus d'informations, voir DCAF Backgrounder Parliamentary Committees on Defence and Security, at [www.dcaf.ch/publications/bg\\_parliamentary\\_committees.cfm?nav1=4&nav2=1](http://www.dcaf.ch/publications/bg_parliamentary_committees.cfm?nav1=4&nav2=1).

<sup>25</sup> Le Comité du Budget est le centre de l'activité parlementaire en ce qui concerne le budget. Dans plusieurs parlements, c'est le plus puissant et prestigieux comité. Quelques fois, il a l'unique responsabilité d'examiner le projet de budget;

*Le mandat des comités traitant des questions de sécurité*

Le **mandat** des comités parlementaires est défini dans des lois et dans le Règlement intérieur du Parlement, quelquefois, même dans la Constitution. Le rôle des comités a deux volets. Premièrement, ils conseillent la plénière sur toute la législation et les décisions parlementaires à prendre dans le domaine de leur activité. Les rapports des comités donnent le point de départ pour tous les débats de la plénière. Deuxièmement, les comités exercent un contrôle parlementaire sur les activités des agences de l'Exécutif couvertes par leur mandat, continuant d'obliger les agences de l'Exécutif couvertes à rendre des comptes dans deux principales directions:

1. Administrative – en cherchant à déterminer les faits et les lois régissant une situation spécifique, d'élucider des accusations d'administration défectueuse ou de corruption au sein de l'Exécutif; et,
2. Politique- en cherchant à évaluer les choix politiques de l'Exécutif, leur mise en oeuvre et leurs conséquences.

Leurs activités de contrôle sont indépendantes de celle de la plénière, ou du calendrier législatif. Les comités définissent leur propre programme de contrôle. Ils décident qui ils vont inviter à des audiences ou à des réunions de comité qui peuvent être ouvertes ou fermées au public. Les activités de contrôle des comités parlementaires sont diverses, mais leur fondement est le pouvoir de la Législature d'obtenir des informations de l'Exécutif.

Ces activités suivent surtout deux stratégies de contrôle:

- **Proactive:** Lorsque les comités s'engagent dans des activités de 'patrouille de police' qui sont régulières et planifiées (éventuellement avec l'agence à contrôler): rencontres régulières pour discuter de la législation ou des récents développements, rapports d'activités réguliers soumis au comité, visites des troupes, des locaux et bureaux militaires ou civils, etc. C'est une approche préventive dans laquelle le comité devient quelquefois co-responsable pour les développements qu'il est en train d'examiner;

---

quelques fois, il coordonne le travail des comités sectoriels sur les budgets des départements.

- **Réactive:** Lorsque les comités réagissent seulement après les cris d'une 'alarme au feu' et ils organisent des audiences ou des demandes de renseignements pour enquêter sur les faits signalés dans les débats parlementaires, sur les médias ou sur les plaintes reçues. Les comités ont l'autorité de convoquer des ministres, des militaires ou des fonctionnaires, des directeurs d'agences ou des experts aux réunions des comités pour répondre à des questions, ou même attester sous serment comme dans un tribunal; ils peuvent ordonner aux autorités compétentes de procéder à un audit financier sur l'exécution du budget.

Qu'importe l'étendue de leurs mandats, les comités n'ont pas le pouvoir de faire appliquer les lois. Leurs recommandations n'engagent pas légalement l'Exécutif. Les comités doivent compter sur la force de l'argumentation, la publicité et le soutien multi partisan pour convaincre la plénière à suivre leur conseil. Les paroles d'un comité fort et respecté ont généralement une importance politique considérable.

#### *Composition des comités*

Les **membres des comités** sont élus par le Parlement à sa session plénière, les nominations étant faites par les groupes parlementaires de sorte que les partis politiques au Parlement soient représentés de façon proportionnelle. Nous rencontrons peu d'exception à cette règle dans le cas du contrôle du renseignement, où la nécessité du secret, du professionnalisme et de la non politisation de l'activité du comité est très grande. Le comité du renseignement et de la sécurité du Royaume – Uni, par exemple, est composé de membres de différents partis nommés par le Premier Ministre après consultation avec le leader de l'opposition. Il est demandé au comité de faire rapport de son travail au Premier Ministre et, seulement après l'effacement du matériel sensible, ses rapports sont présentés devant le Parlement. Les comités de contrôle du renseignement de la Norvège et du Canada sont composés d'experts qui ne sont pas des parlementaires, mais qui sont nommés par le Parlement et qui font rapport au Parlement. La Belgique et la Hollande ont des comités de renseignement mixtes composés de parlementaires et d'experts.

La plupart des comités arrivent à l'équilibre entre les politiques de parti et l'expertise. L'appartenance aux comités permanents tend non seulement à être stable pour le terme de la législature, mais à durer au-

delà d'un nombre de mandats législatifs. Dans les nouvelles démocraties, les élections ont tendance à changer un plus grand pourcentage de la composition du Parlement, ce qui rend le développement d'un noyau d'expérience stable plus difficile, mais pas impossible. Les membres du comité développent leurs habilités de négociation et leur capacité à traiter avec les officiels de l'Exécutif avec assez de profondeur et d'expertise pour être des partenaires sérieux pour le gouvernement et par conséquent pour formuler les résultats.

Les **présidences des comités** sont d'habitude négociées entre les plus grands partis. Du fait que les comités qui traitent du secteur de la sécurité ont une importante fonction de contrôle, leur présidence est accordée à quelques parlementaires du parti de l'opposition, ou bien la présidence tourne entre le principal parti de l'opposition et le parti au gouvernement.<sup>26</sup>

#### *Ressources et organisation du travail des comités*

Le personnel du comité prépare et organise les réunions du comité, maintient les contacts entre le Gouvernement et les officiels, collecte les informations et aide à interpréter l'information du Gouvernement. Les membres du personnel adéquats ainsi que la formation sont essentiels pour rendre les comités capables de faire face à leurs responsabilités.

Un autre élément facilitateur du travail efficace du comité est le budget. Les comités peuvent obtenir des ressources financières par la bureaucratie du Parlement, ou bien ils sont dotés de leur propre budget. Plus le budget est grand plus de possibilités s'offrent pour engager du personnel, utiliser de l'expertise externe, former les membres et le personnel, s'engager dans des activités de contrôle impliquant une mobilité territoriale, ou développer la coopération avec d'autres Parlements.

Comme démontré dans le Tableau 2.1, un petit nombre d'experts parlementaires ont à couvrir un grand rayon d'activités, du travail de secrétariat au conseil juridique, de propositions des projets de lois, de production de documents de recherche ou de discours.

---

<sup>26</sup> Approprié en particulier pour les systèmes parlementaires où principalement l'opposition a comme tâche de contrôler le gouvernement; dans les systèmes présidentiels, toute la législature est plus vigilante dans le contrôle de l'exécutif.

**Tableau 2.1 Ressources des Comités de Défense dans Différents Pays<sup>27</sup>**

| Pays         | Membres | Membres Réélus | Personnel | Président Opposition ? | Fréquence Des réunions      | Budget      |
|--------------|---------|----------------|-----------|------------------------|-----------------------------|-------------|
| Canada       | 16      | 5              | 3         | non                    | une fois par semaine        | -           |
| Rép. Tchèque | 19      | 10             | 4         | oui                    | deux fois par mois          | -           |
| Danemark     | 17      | 9              | 3         | non                    | une, deux fois/ mois        | -           |
| France       | 72      | 32             | 11        | non                    | une fois par semaine        | -           |
| Allemagne    | 38      | -              | 8         | non                    | une fois par semaine        | -           |
| Hongrie      | 15      | 10             | 2         | oui                    | trois fois par mois         | 4000 €      |
| Macédoine    | 12      | 4              | 3         | non                    | une, deux fois/ mois        | -           |
| Pays-Bas     | 30      | 15             | 5         | non                    | une fois par semaine        | -           |
| Pologne      | 18      | 5              | 3         | oui                    | trois fois par mois         | -           |
| Roumanie     | 22      | 5              | 6         | non                    | deux fois par semaine       | 0           |
| Espagne      | 40      | 12             | 4         | non                    | une, deux fois/ mois        | -           |
| Suède        | 17      | 8              | 5         | oui                    | deux fois par semaine       | 500 000 €   |
| Suisse       | 25      | 16             | 2         | non                    | une fois par mois           | -           |
| Turquie      | 25      | 10             | 3         | non                    | une, deux fois/ mois        | 130 000 €   |
| Royaume-Uni  | 14      | 3              | 8         | oui                    | plus d'une fois par semaine | 391 232 €   |
| Etats-Unis   | 25      | 17             | 50        | oui                    | plus d'une fois par semaine | 4 296 296 € |

Ceci limite et retarde les possibilités de recherche et l'accès à l'information, et est un des plus grands obstacles à un contrôle parlementaire efficace. Le résultat en est que les membres du comité, surtout ceux sans des solides antécédents et une expertise en matière de défense, doivent compter principalement sur les informations

<sup>27</sup> Source: DCAF Recherche, 2006 – 2007.

fournies par le Gouvernement et les militaires, ces mêmes institutions qu'ils cherchent à contrôler.

**Encadré No. 2.5**

**Organisation du Travail de Comité – Bonnes Pratiques**

- Plusieurs Parlements utilisent des sous-comités pour partager le travail des comités ayant un vaste mandat. La division en sous-comités peut suivre une approche fonctionnelle (pour une loi spéciale, enquête ou audition) ou une approche institutionnelle (pour une institution ou une agence spécifique couverte par le mandat du comité). Les sous-comités peuvent également être formés pour coordonner plusieurs comités travaillant sur des sujets choisis;
- Les Codes de conduite et les Procédures du comité sont adoptés par les membres du comité au début de leur mandat afin de permettre un fonctionnement approprié et paisible du processus de prise de décision. Les règles détaillent les attributions du Président, des secrétaires, des rapporteurs et du personnel, de la procédure de convocation et de conduite d'une réunion de comité, de la possibilité qu'un membre soit représenté par d'autres collègues en cas d'impossibilité d'assister à une réunion, etc.;
- Les rapporteurs jouent un rôle important dans plusieurs comités parlementaires. Ils sont nommés au sein des membres du comité pour être responsables de l'information spécifique, de la documentation et de la rédaction des rapports législatifs. Par exemple, au Comité du budget du Bundestag allemand, le rôle de rapporteur est confié aux membres par rapport au budget et d'un ministère spécifique. Les rapporteurs sont tenus informés par les fonctionnaires du budget dans leurs ministères de toutes les phases du cycle du budget, ils entreprennent des visites de terrain pour enquêter sur la nécessité de certaines dépenses ou pour contrôler les normes de l'administration. Ils peuvent réclamer des informations complémentaires, exiger des éclaircissements, obtenir les dernières informations sur les dépenses actuelles. Etant donné que les rapporteurs gardent leurs positions pendant un certain nombre d'années, ils développent un grand degré d'expertise dans leur domaine de politique, devenant ainsi une source inestimable d'informations pour le reste du comité;
- Les débats des comités et les rapports en résultant ont une valeur ajoutée dans le Parlement Roumain, puisque les Règlements de 2003 disposent qu'un amendement à un projet de loi ne peut être examiné en plénière à moins d'être inclus (qu'il ait été adopté ou rejeté) dans le rapport d'un comité spécialisé. Ainsi, tout membre du Parlement intéressé par une proposition de loi spécifique doit soumettre ses amendements par écrit ou assister aux réunions du comité permanent qui en fera rapport à la plénière sur le projet respectif. Cette procédure renforce la cohérence et consistance législative.

### *Rôle de contrôle du comité*

Le contrôle parlementaire à travers des auditions et des enquêtes par le comité a un très grand impact **anti-corruption**. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, la corruption est la plupart du temps associée à l'acquisition du matériel de défense, ce qui est une part importante du budget de la défense approuvé chaque année par la loi du budget de l'Etat.<sup>28</sup> Le 'Transparency International's Global Bribe Payers Index'<sup>29</sup> classe le secteur de la défense parmi les trois premiers secteurs pour la corruption, avec le secteur du pétrole et celui des grands projets d'infrastructure. Comme l'explique le Fonds Monétaire International dans son rapport sur la corruption et les dépenses militaires, 'l'acquisition de matériel militaire est un important canal par lequel la corruption affecte les dépenses militaires'.<sup>30</sup> En outre, selon le même rapport, 'la corruption compte pour jusqu'à 15 % du total des dépenses pour l'acquisition d'armes.' Le Département du Commerce des USA a estimé que 50 % de tout le pot-de-vin dans les transactions globales sont payés pour les contrats de défense: de nombreux contrats à source unique avaient été accordé pour les opérations en Irak. Pour toutes ces raisons, dans plusieurs Parlements, l'acquisition du matériel de défense représente le principal sujet des auditions du comité de défense et avec elle, les clauses de compensation.<sup>31</sup>

Cependant, les tentatives parlementaires de contrôler l'acquisition du matériel de défense vont plus loin dans certains pays où les importants

---

<sup>28</sup> L'acquisition de matériel militaire représente une grande partie des dépenses de défense: en 2003 les pays de l'OTAN ont alloué une moyenne de 2% du PIB à la défense, dont quelque 17% à l'acquisition de matériel.

<sup>29</sup> Transparency International, 2006. Preventing Corruption in the Official Arms Trade. Update note 3, 30 Avril 2, disponible en ligne sur [http://www.Transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3\\_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf](http://www.Transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf).

<sup>30</sup> Gupta, S., de Mello, L. et Sharan, R. 2000. *Corruption and Military Spending*. Document de travail FMI, Fonds Monétaire International, Département des Affaires Fiscales, Février disponible en ligne sur: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp.2000/wp0023.pdf>.

<sup>31</sup> De gros contrats de défense accordés par les gouvernements à des fournisseurs étrangers donnent lieu à des demandes de compensation devant bénéficier aux industries nationales: offset. La compensation est normale, et souvent obligatoire surtout dans les pays qui ont peu ou pas de grande industrie de défense eux-mêmes. La raison en est que, d'aussi énormes dépenses, à l'étranger, comme l'occasionne l'acquisition du matériel de défense doivent résulter en un équivalent pour l'emploi chez soi. Par la compensation, les gouvernements s'assurent que l'argent de leurs contribuables va résulter d'une manière ou d'une autre en des dépenses chez eux.

contrats doivent être soumis pour approbation aux comités de défense. C'est le cas aux Pays-Bas pour les contrats qui dépassent 2,5 millions d'euros, en Allemagne pour 25 millions d'euros, en Pologne pour 28 millions d'euros et en Norvège pour 300 millions d'euros. Dans d'autres Parlements même si l'accord du comité de défense n'est pas obligatoire, le ministère de la défense a l'obligation d'informer le comité et donner des détails sur tous les contrats dépassant une certaine valeur (Hongrie, Suisse et Royaume Uni).

Quelquefois, le Parlement ou le comité de défense peut même être impliqué dans la spécification de la nécessité de l'équipement, en comparant et en choisissant un fournisseur ou un produit, par l'évaluation des offres pour les arrangements de compensation (Rep. Tchèque, USA).<sup>32</sup>

#### **Encadré No. 2.6**

##### **Contrôle du Comité - Quelques Bonnes Pratiques**

- Le Comité de la défense du Bundestag allemand a une position exceptionnelle parce que son existence est prévue dans la Constitution et c'est le seul comité qui peut se déclarer une commission d'enquête (Art.45a, para (2) de la Loi Fondamentale). Dans le cas de tous les autres comités, le Parlement doit prendre une décision à cet effet. Un comité d'enquête est l'arme la plus efficace du Parlement pour examiner minutieusement le comportement du Gouvernement, le ministère public ayant les mêmes droits. Les règles de procédure criminelle s'appliquent *mutatis mutandis* à l'audition des preuves. Les réunions où l'on recueille les dépositions sont ouvertes au public, à moins de la nécessité du secret militaire. Les réunions où les dépositions sont évaluées ne sont pas ouvertes au public;
- Le Congrès des Etats-Unis aussi a les pouvoirs d'assignation – ce qui veut dire l'autorité de sommer une personne à paraître sous peine de condamnation. Le refus de témoigner devant un comité ou le défaut de produire un document demandé est considéré comme Outrage au Congrès et est puni par une peine allant jusqu'à 1 an de prison et une amende de 1000 \$;
- Le comité de défense du Parlement roumain reçoit chaque mois d'avance le programme des principales activités centrales et territoriales du ministère de la défense. Les membres du comité sont libres d'assister, individuellement ou en groupe, aux activités qui les intéressent et, si c'est nécessaire, ils se font transporter ou accompagner par le personnel du ministère de la défense aux activités respectives.

<sup>32</sup> Pour plus d'information voir DCAF Backgrounder Parliament's Role in Defence Procurement, disponible sur <http://www.dcaf/publications/kms/details.cfm?Ing=en&id=25266&nav1=4>.



Des comités puissants sont les instruments principaux d'une influence parlementaire effective sur le processus de prise de décision. Dans les sociétés en transition, le rôle des comités parlementaires peut même être plus important. Puisque la réforme politique précède généralement la réforme du secteur de la sécurité, les mécanismes démocratiques peuvent entrer en conflit avec les comportements institutionnels conservés des régimes passés. Comme les Parlements sont souvent les premières et les plus faciles institutions à réformer, les comités parlementaires peuvent être un instrument efficace pour aider à favoriser la réforme du secteur la sécurité, la transparence et l'obligation de rendre compte, et encourager le développement de la conscience publique informée sur le secteur de la sécurité.

## **2.4 L'attitude du Parlement: Les Membres**

La fonction la plus importante d'un Parlement national est de représenter les citoyens. De toutes les institutions gouvernementales, les Parlements sont les plus accessibles au public, les plus ouverts et les plus transparents. Ils tendent aussi à être les plus diversifiés dans leurs membres, reflétant les opinions, les préférences et les intérêts de tous les électeurs, embrassant la diversité de la société. La manière dont les membres du Parlement accomplissent leur devoir de représentation des intérêts des citoyens dépend d'une diversité de facteurs constitutionnels, politiques et culturels. Avant d'entrer dans les détails de ce sujet, nous allons passer en revue les principales actions disponibles pour les membres individuels du Parlement en vue de répondre aux intérêts de leurs circonscriptions électorales.

### *Les actions individuelles des membres du Parlement*

Les membres du Parlement ont le droit **d'initier et d'amender les lois**. Le nombre des projets de lois et d'amendements proposés par les membres du Parlement est un critère très important dans l'évaluation de leur activité vis-à-vis à la fois de leur parti politique et de leur circonscription électorale.

Les membres du Parlement ont aussi le droit d'adresser des questions et des interpellations à l'Exécutif qui est obligé de répondre.<sup>33</sup> Sans aucune exception, les Parlements des pays de la zone Euro Atlantique

---

<sup>33</sup> Les questions et interpellations sont développées dans la Plénière à une session hebdomadaire au cours de laquelle la parole est donnée au membre qui interpelle et au représentant du Gouvernement qui peut répondre immédiatement ou demander un sursis jusqu'à la prochaine séance consacrée au débat des questions et interpellations.

ont, dans leurs sessions plénières, des temps spécialement alloués chaque semaine pour les questions et interpellations, mais aussi pour les **déclarations politiques**, offrant ainsi aux membres l'opportunité d'exprimer leurs idées et de prendre une attitude publique par rapport aux développements politiques dans le pays.

#### *Le droit d'être informé*

L'attitude et le comportement des Parlements sont très influencés par l'information qu'ils ont sur leur domaine d'activité au sein du Parlement. Le droit des parlementaires d'être informés par l'Exécutif représente la première condition à la fois pour une législature et un contrôle effectifs.

Dans les problèmes de défense et de sécurité, l'accès à l'information soulève plus de défis que tous les autres domaines. Premièrement, les parlementaires ayant une connaissance approfondie des problèmes de défense sont comparativement rares. Deuxièmement, la confidentialité tend à limiter la circulation des informations essentielles. Le secteur de la sécurité est nécessairement moins transparent que les autres activités gouvernementales, du fait de la nécessité de protéger l'information vitale pour la sécurité nationale, mais aussi du fait de la 'mentalité de caste' militaire. Dans beaucoup de pays, les institutions qui possèdent le monopole légal de la force se développent en *états au sein de l'Etat* – ayant leur propres valeurs distinctives, leurs normes, leur discipline, leurs écoles, leurs tribunaux, leurs hôpitaux, etc.

L'Exécutif a tendance à considérer la politique et les institutions de sécurité comme sa propre responsabilité exclusive. Les mesures anti-terroristes se sont ajoutées ces dernières années aux arguments utilisés par les Exécutifs pour retenir la circulation de l'information vers le Parlement. Cependant, il faut faire une distinction entre la confidentialité et le manque d'examen minutieux du public. Les pays de la zone Euro-Atlantique essayent de résoudre ce dilemme en promulguant une législation qui définit clairement les problèmes pour pouvoir communiquer les renseignements classés secrets aux comités spécialisés.

Il existe deux manières d'accorder l'accès aux informations classées secrètes aux parlementaires. Dans la plupart des pays, il est supposé que la nature élective du mandat parlementaire autorise les parlementaires à avoir accès aux informations classées secrètes, sans aucune vérification (ex: les USA, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Pologne, la République Tchèque, l'Estonie, la Bulgarie, l'Ukraine et la Turquie). Quelquefois, un serment promettant de

garder le secret est nécessaire au début du terme de la législature, ou après élection dans un comité qui traite des questions de défense, de sécurité ou de renseignements.

Dans d'autres Parlements, les membres du comité obtiennent l'accès aux informations classées secrètes seulement après avoir reçu une autorisation spéciale accordée par les services de sécurité (Norvège, Roumanie, Serbie, Macédoine et Lettonie). L'autorisation spéciale n'est accordée par les services de sécurité qu'après que les parlementaires aient subi des contrôles de leurs antécédents effectués par une agence gouvernementale. La raison de contrôler les parlementaires est, fondamentalement, de clarifier les règles du jeu, surtout dans les jeunes démocraties, où les hommes politiques n'ont pas une culture du secret et où, d'autre part, les agences de sécurité sont peu enthousiastes à partager l'information. Le passage successif par ces procédures de contrôle érige la confiance entre le Législatif et l'Exécutif, améliore la communication et donne plus de pouvoir aux membres du Parlement dans leur dialogue avec les fonctionnaires de l'Exécutif. Le désavantage le plus important de ce modèle est la possibilité d'en arriver à créer deux catégories de parlementaires, ceux avec et ceux sans autorisation spéciale donnée par les services de sécurité. Ceci mettrait en danger le travail du comité et la crédibilité du Parlement.

L'accès aux informations classées secrètes n'est pas le seul aspect problématique dans les questions de défense. Il y a également un problème plus général d'accès aux multiples sources d'informations et à l'expertise indépendante, qui n'accepte pas automatiquement les soumissions du Gouvernement.

Peuvent également être des sources d'information appropriées l'électorat et les rapports établis par les institutions réglementaires d'audit comme la Cour de l'Audit qui effectue des contrôles détaillés des dépenses de toutes les institutions publiques. Les mécanismes internes d'inspection et de contrôle au sein de l'établissement de défense comme l'Inspecteur Général ou l'Ombudsman peuvent aussi apporter un important soutien en informations au Parlement. En outre, les médias fournissent souvent des analyses en profondeur et objectives, et les membres du Parlement coopèrent avec succès avec les journalistes en renforçant leurs efforts mutuels d'obliger l'Exécutif à rendre des comptes.

*Le devoir de représenter les intérêts de citoyens*

La condition la plus importante pour un Parlement effectif est l'attitude de ses membres. S'il manque une volonté politique ferme, les pouvoirs formels et les ressources que les parlementaires doivent engager et dans la prise de décision, et dans le contrôle perdent leur importance. Une attitude médiocre est toujours la principale cause du déclin de la confiance publique dans l'institution du Parlement et dans ses membres pris individuellement. L'attitude et le comportement des parlementaires sont responsables de la prévalence de la perception publique des Parlements comme des institutions non - réceptives, ne rendant pas des comptes et inefficaces.

En réponse à l'inquiétude accrue du public au sujet de la mauvaise conduite et de la corruption des fonctionnaires élus, les Parlements des pays de la zone Euro Atlantique utilisent une gamme d'instruments légaux pour fixer des standards éthiques élevés de comportements pour les membres du Parlement comme détaillé ci-après.

- a. **Les Codes de Conduite** traitent de la fréquente mauvaise conduite générale comme l'absentéisme, le retard, le langage incorrect, les interventions indisciplinées et irrespectueuses pendant les sessions, l'utilisation d'information privilégiée, la mauvaise utilisation des dotations parlementaires. Ils procurent aux parlementaires un guide sur comment concilier leurs intérêts privés avec leurs devoirs publics. Des sanctions peuvent être infligées pour mauvaise conduite sous forme d'amende, de suspension de la participation aux travaux du Parlement, suspension des indemnités et allocations, et même l'expulsion;
- b. **Les incompatibilités** sont définies dans la Constitution, les lois ou Code de conduite. Elles s'adressent aux conflits d'intérêt potentiels, surtout l'utilisation de la position de législateur pour faire avancer leurs intérêts économiques personnels. Les incompatibilités interviennent seulement après l'élection et imposent de choisir entre le mandat de parlementaire et l'activité déclarée incompatible par le membre lui-même, ou par l'autorité compétente, généralement un comité parlementaire. Le plus souvent, s'acquitter d'une fonction parlementaire est considéré incompatible avec tout accord contractuel avec un organe en dehors du Parlement, et d'avoir un travail rémunéré en dehors du Parlement;

- c. Les déclarations de fortune et d'intérêt** sont publiques dans plusieurs pays (République Tchèque, France, Allemagne, Italie, Pologne, Roumanie, Espagne, Suisse, Royaume Uni et les USA) et souvent publiées sur le site Internet du Parlement. Elles identifient tous les biens actifs et passifs des parlementaires et de leurs familles, toutes les prestations et toute société privée dans laquelle le membre ou sa famille a un intérêt, et publie la liste de chaque corporation, association, syndicat ou société dans lesquels l'un d'entre eux occupe une charge ou est directeur.

La conduite des parlementaires est modelée par une diversité de facteurs: motivations personnelles, désir d'influer sur la politique, loyauté envers les partis politiques, perception de leur propre travail, et la variété des moyens qu'ils ont pour répondre à leurs circonscriptions électorales. Ces facteurs sont une conséquence des caractéristiques structurelles telles que le genre des systèmes politiques électoraux. Comme il a été dit plus haut, le système politique détermine les relations entre la Législature et l'Exécutif. Dans les systèmes parlementaires, la discipline de parti tend à être très forte, le Parlement et le Gouvernement parlant plusieurs fois d'une même voix, et le contrôle étant pris au sérieux surtout par les partis d'opposition. Les membres du parti de la majorité aspirent à devenir membres du Gouvernement et ce but de carrière décourage une attitude critique et vigilante dans leur activité parlementaire. Dans les systèmes présidentiels, les législatives tendent à être plus indépendantes de, et à être en confrontation avec l'Exécutif. Le rôle de contrôle est joué plus efficacement par l'ensemble du Parlement. Deuxièmement, le genre de système électoral est très important pour influencer sur l'attitude des parlementaires, parce qu'il détermine comment les votes sont traduits en sièges au Parlement, et affecte de façon significative la discipline de parti. Il existe deux principaux types de systèmes électoraux<sup>34</sup> avec différents principes et objectifs. Dans les systèmes électoraux avec différent principe et objectifs. Dans les systèmes Majorité/Pluralité (USA, Canada, Royaume Uni, Kenya) tous les sièges vont au parti le plus fort dans une circonscription électorale, suivant les majorités claires. Puisque seul le candidat avec le plus de votes gagne, la réélection dépend de la satisfaction de sa circonscription électorale. Les parlementaires font des intérêts de leurs circonscriptions électorales une haute priorité gagnant sur les intérêts

---

<sup>34</sup> Pour une analyse comparative détaillée des systèmes électoraux, voir *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, deuxième édition publiée en 2005, disponible en ligne sur: <http://www.idea.int/publications/>.

du parti. Les systèmes proportionnels (la plupart des pays européens, y compris toutes les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est) distribuent les sièges selon le partage des votes suivant une représentation égale. Les électeurs votent pour une liste de candidats préparée par chaque parti, plutôt que pour un individu. Les partis gagnent des sièges législatifs basés sur le pourcentage de votes qu'ils reçoivent, par conséquent, les parlementaires chercheront à maintenir ou améliorer leur position sur la liste du parti pour pouvoir être élus. En conséquence, la discipline de parti tend à être très forte.

**Encadré No. 2.7**

**Habiller les Membres à Mieux Représenter Leurs Electeurs -Quelques Bonnes Pratiques**

- L'immunité parlementaire diminue la possibilité de pousser un membre du Parlement à changer son vote par peur de poursuites judiciaires. Avant d'engager la poursuite judiciaire, il est nécessaire que l'immunité soit levée, généralement par une Cour de Justice, ou par le Parlement lui-même. En France, par exemple, comme conséquence de l'immunité, les Membres du Parlement ne peuvent pas être recherchés, poursuivis en justice, jugés ou emprisonnés pour des actions accomplies dans le cadre de leurs devoirs de parlementaire. Ceci comprend les discours et les votes de sessions publiques des assemblées, les propositions de lois, les amendements, de même que les rapports et autres actions. La fin du mandat parlementaire ne permet pas l'engagement de poursuites judiciaires contre les anciens parlementaires pour des actions commises pendant leur mandat. Les membres du Parlement peuvent être arrêtés ou autrement privés de liberté ou avoir des restrictions, seulement avec l'autorisation du Parlement. Cette autorisation n'est nécessaire qu'en cas de crime flagrant ou de condamnation définitive par une cour;
- La législation sur la liberté d'information, promulguée dans tous les pays de la zone Euro -Atlantique prévoit un droit à l'accès, à l'information enregistrée détenue par les autorités publiques, non seulement aux parlementaires, mais pour tout le public intéressé. La législation sur la protection de l'information classée secrète est une exception du principe général de la liberté d'information: elle formalise quels types d'information peuvent constituer un 'secret d'état', établit les autorités habilitées à donner un niveau de secret à l'information, codifie les guides de contrôle et établit les sanctions pour communication non autorisée. Toutes ces dispositions empêchent la sur classification et limitent l'espace de manœuvre de l'Exécutif en matière de secret.

Les partis politiques sont cruciaux pour la vie politique représentant le principal moteur pour structurer la concurrence politique, pour rassembler les opinions des citoyens et les transformer en lois et

politiques. L'organisation, le financement<sup>35</sup> et les niveaux de démocratie interne au sein des partis politiques sont importants pour comprendre la manière dont les membres du Parlement se positionnent eux-mêmes dans le mécanisme de représentation. L'esprit de parti excessif limite la capacité du Parlement à convoquer le Gouvernement pour rendre compte; dans plusieurs Parlements, la loyauté envers les partis politiques prévaut sur la préoccupation pour la Législature en tant qu'institution. Lorsque les actions et tous les débats sont orientés par le parti, lorsque les votes sont dictés par le parti, l'intérêt général de la population est plus probable d'être éludé. Trouver une solution aux exigences contradictoires de la loyauté envers le parti et la conscience individuelle est un défi difficile à affronter.

### **3. Quelques Leçons pour les Parlements Ouest Africains**

#### *Les questions relatives au Parlement*

Les Parlements ont un pouvoir substantiel quand ils choisissent de l'exercer. Une forte volonté politique et une conscience institutionnelle claire transforment le Parlement d'une arène d'obéissants votants en un centre de pouvoir réel. Par les lois qu'ils promulguent, les Parlements forment toutes les institutions d'un état, et leur confient des tâches, des pouvoirs et de l'argent. La procédure parlementaire est une importante contrainte pour le Gouvernement. La formation du Gouvernement; ses politiques intérieure et étrangère, ses propositions de loi, y compris sur le budget de l'Etat, tout doit passer par les procédures parlementaires établies. Au moins en principe, les pouvoirs qu'ont les Parlements sont ces pouvoirs que les Parlements veulent assumer. Les pouvoirs que les Parlements n'ont pas sont en fait des limites qu'ils s'imposent eux-mêmes.

---

<sup>35</sup> Pour une analyse comparative complète du financement des partis politiques voir le manuel sur *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, avec son chapitre sur l'Afrique, publié en 2003 par l' 'International Institute for Democracy and Electoral Assistance' (IDEA); disponible en ligne sur [http://www.int/publications/funding\\_parties/upload/full.pdf](http://www.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf). Voir également *Money in Politics*, publié par le 'National Democratic Institute for International Affairs' en 2005, disponible en ligne sur [http://www.accessdemocracy.org/library/1848\\_polpart\\_moneyinpolitics\\_010105\\_full\\_text.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf).

***Des élections équitables sont indispensables au contrôle démocratique des forces armées***

L'histoire montre que les premières années de la construction d'un état démocratique sont les plus périlleuses, à la fois pour la démocratie et pour la paix. Les Parlements eux-mêmes tirent leur légitimité de la crédibilité et de l'intégrité du processus électoral. En dépit des caractéristiques uniques de chaque pays, 'il est prouvé que la présence d'une puissante législature est une pure bénédiction pour la démocratisation',<sup>36</sup>

***Le Parlement a un important rôle de prévention des conflits***

Le premier grand intérêt de la démocratie est le droit de s'opposer. L'Afrique de l'Ouest a un grand besoin de renforcer la démocratie dans le but d'une bonne gouvernance, mais également comme un moyen de gestion des conflits. Un Parlement représentatif qui reflète la diversité sociale de la population offrira la place aux propositions de l'opposition, aux débats et négociations où les points de vue minoritaires peuvent être discutés et les plaintes détendues à travers le dialogue. Lorsque différents groupes de la société sont représentés de façon adéquate dans le dialogue parlementaire, la motivation pour un conflit est réduite. Aussi, les Parlements garantissent le pluralisme politique et créent l'acceptation du processus démocratique par la majorité des acteurs politiques de la société.

***La sécurité de l'homme prévaut sur la sécurité de l'Etat***

En général, la sécurité dans les états ouest africains, tout comme la sécurité dans les états de zone Euro Atlantique ne se réfère pas à la protection contre les invasions militaires étrangères. Le développement réussi de la CEDEAO en tant que communauté prouve que les états de l'Afrique de l'Ouest ne se voient pas comme des ennemis potentiels, mais comme des voisins avec qui coopérer. Les préoccupations de sécurité qui importent réellement sont la sécurité des hommes et la sécurité du régime. Les vols à main armée, le trafic illégal des populations, le crime organisé et la corruption, pour ne citer que ceux-là, menacent la vie quotidienne de plusieurs gens ordinaires en Afrique de l'Ouest. Malheureusement, même les membres des services de sécurité sont parfois eux-mêmes, la source de ces menaces. Les représentants du peuple africain au Parlement doivent s'assurer

---

<sup>36</sup> Steven Fish, M. 2006. 'Stronger Legislatures, Stronger Democracies', *Journal of Democracy* 17(1).



que les services de sécurité ne soient pas une source d'insécurité pour les populations, ou un obstacle à la démocratisation.

***Les Parlements travaillent aussi pour les employés des services de sécurité***

Dans certains états ouest africains, la protection du régime du jour contre des changements non démocratiques et inconstitutionnels est une préoccupation réelle. Les Parlements doivent s'occuper des plaintes de tous les groupes et les minorités dont les droits ne seraient pas respectés ou qui pourraient être discriminés. En plus, les Parlements doivent s'occuper du problème de la loyauté des services de sécurité envers l'ordre constitutionnel et doivent enquêter et servir d'intermédiaires lorsque des parties des forces de sécurité commencent à se rebeller. Le passé a démontré que les coups d'états militaires ne surviennent pas du jour au lendemain, mais plusieurs évènements et étapes s'intensifient pour arriver à de telles crises. Une forte implication des Parlements africains dans le secteur de la sécurité est essentielle non seulement pour les problèmes de sécurité, mais aussi pour s'assurer que les Gouvernements sont de bons employeurs des services de sécurité en termes de conditions de travail, de paiement régulier des salaires et pensions.

***Le Gouvernement a besoin d'un Parlement efficace***

Le devoir de rendre compte rend le Gouvernement plus fort, car, il renforce l'autorité politique, la légitimité et la durabilité. Un Gouvernement qui est capable d'expliquer, de révéler et de justifier sa politique et ses actions devant un Parlement dynamique est un Gouvernement sain et vital. Par conséquent, le contrôle parlementaire devrait être considéré par l'Exécutif comme un bienfait et non comme une menace. Sous-estimer le Parlement, c'est mettre en danger la fonctionnalité et la résistance de tout le système politique.

***Les Parlements ont le droit d'être informés***

Un Parlement est aussi bon que les informations qu'il reçoit. La transparence et la discussion publique compensent le manque d'expertise prévalant dans la plupart des Parlements. La critique que les membres civils du Parlement ne comprennent pas suffisamment les raisons de sécurité ou les exigences techniques budgétaires est souvent une excuse pour le Gouvernement. Au mieux, c'est un argument pour fournir une meilleure information au Parlement.

***Les Parlements et leur travail doivent être connus du plus grand public***

Les processus de prise de décision et les résultats doivent être acceptés et évalués par les citoyens, sinon, la sécurité, le développement et les valeurs démocratiques ne peuvent pas co-exister. Les gens ont le droit de savoir ce que leurs représentants font en leur nom. Par conséquent, les Parlements sont responsables de l'information des citoyens et aussi de leur éducation. En vue de développer des modes démocratiques de comportement, le peuple a besoin d'avoir en face de lui, des institutions démocratiques. L'élite politique est confrontée au processus d'apprentissage institutionnel au jour le jour. Elle est le premier groupe à pratiquer les valeurs démocratiques et à prouver leur viabilité avant qu'elles ne soient intégrées dans la société dans son ensemble. En Afrique de l'Ouest, les Parlements devraient servir d'instrument de changement socio-économique et les débats parlementaires devraient éclairer, enseigner et informer le peuple sur les questions importantes du jour.

***L'intégrité du Parlement et de ses membres devrait être au-dessus de tout reproche***

Les Parlements sont eux-mêmes des institutions devant rendre des comptes au public. Les membres du Parlement doivent répondre à certains standards de prestation et d'intégrité dans la conduite de leur fonction. On attend d'eux qu'ils se comportent avec dignité, démontrent de très hauts principes d'éthique et de la correction. La plus grande responsabilité du Parlement est de servir, par leur prestation positive, de bons exemples pour les citoyens, en gagnant leur respect et leur confiance.

**Encadré No. 2.8**

**Actions Pratiques Possibles pour les Parlements Ouest Africains**

**Renforcer la capacité générale du Parlement**

- La qualité d'un Parlement dépend de la qualité de ses membres. Un premier défi pour les partis politiques, c'est comment attirer des gens de valeur et réputés qui ont déjà une solide carrière à briguer les élections au Parlement. L'on doit trouver des ressources pour offrir des salaires, des équipements, des pensions, de la formation et une structure alternative de carrière qui donnerait à la position de parlementaire un statut attractif et respecté;
- Le service dans un comité devrait être rendu plus attractif pour les parlementaires. Les comités devraient offrir une voie de carrière alternative à celle de ministre. Le Président et le vice-Président devraient être élus par les membres et recevoir des salaires de même niveau que ceux des ministres. Les comités, surtout ceux de grande taille, devraient avoir le pouvoir de désigner un ou plusieurs sous-comités qui pourraient élire leur propre Président. Ceci ajouterait du dynamisme et du dévouement au travail parlementaire, permettant à plus de membres du Parlement d'avoir des positions de responsabilité et de rehausser leur profil public;
- Une bibliothèque, Internet, un département de recherche, un système intranet qui faciliterait la circulation des documents au sein du Parlement, sont les instruments essentiels pour les parlementaires et leur personnel. L'indispensable base de données de chaque Parlement devrait comprendre la collection complète de la législation nationale;
- Avoir au moins un Temps de Question hebdomadaire dans le programme de la plénière est essentiel pour inviter les ministres à venir rendre des comptes devant le Parlement;
- Tous les projets de loi devraient être soumis au comité sectoriel compétent avant d'être débattus en plénière;
- Un comité spécial devrait être constitué pour contrôler l'impact de la législation et les problèmes liés à son application. Les réformes démocratiques nécessitent un grand nombre de nouvelles lois qui demandent beaucoup de temps pour être amendés, dépendant de comment elles marchent en pratique. Examiner minutieusement les effets de la législation devrait être un impératif pour toute nouvelle démocratie.

**Renforcer le contrôle du secteur de la sécurité**

- La sécurité a des caractéristiques particulières qui font du contrôle parlementaire une tâche difficile: la complexité, la nature politique, le secret et la grande corruption. Les comités permanents pour la défense et la sécurité sont essentiels pour augmenter la capacité parlementaire d'examiner minutieusement le secteur de la sécurité. L'appartenance à un comité devrait durer une session parlementaire toute entière afin de laisser les membres gagner en expertise. Pour compenser le manque

d'expérience des membres, les comités de défense ont besoin de personnel permanent dévoué, composé en partie de civils ayant eu une éducation en droit, science politique, défense, en partie de personnel retraité des forces armées et d'autres agences de sécurité, dans le but d'arriver à un équilibre idéal entre l'expertise civile et l'expertise militaire;

- Pour un contrôle effectif des renseignements, il faudrait désigner un comité spécial. Ses membres devraient avoir accès aux informations classées secrètes;
- Dans leurs activités de contrôle, les comités devraient avoir le pouvoir de déterminer leur emploi du temps et du programme de leurs réunions.

#### **Mieux contrôler l'utilisation des fonds publics**

- Le Parlement devrait être investi du pouvoir non seulement d'approuver ou de rejeter les propositions du Gouvernement, mais aussi de transférer les fonds entre les chapitres des évaluations et ceux du budget. Ce pouvoir rendrait l'examen du projet de budget plus attractif pour les membres du Parlement et serait un motif pour un examen minutieux plus vigilant de l'exécution du budget;
- Pour renforcer l'examen minutieux parlementaire des dépenses publiques, un comité des comptes publics devrait être désigné (là où il n'en existe pas) pour étudier les rapports de l'Office National d'Audit sur l'exécution du budget.

#### **Habiller les membres à mieux exercer leurs devoirs**

- Les nouvelles démocraties sont caractérisées par l'émergence d'une nouvelle classe politique inexpérimentée, qui compte sur son propre savoir-faire vite acquis par elle-même. La formation de nouveaux parlementaires devrait être introduite au début de chaque mandat;
- Une structure de formation des membres et du personnel pourrait être développée au sein du Parlement en vue d'accroître l'efficacité à la fois de la formation et la dépense des ressources. Parmi les thèmes possibles de ces programmes de formation, il y a la technique législative, les outils parlementaires de contrôle minutieux, comment gérer des enquêtes, la gestion du temps, la préparation du budget public, l'utilisation de l'Internet, l'utilisation de l'intranet parlementaire;
- A part le règlement intérieur qui détaille les règles fondamentales de conduite et les procédures durant les sessions parlementaires, un Code de conduite/ étique officielle à l'attention des parlementaires pourrait contribuer à augmenter la confiance publique, à renforcer l'intégrité et la transparence du Parlement lui-même. Sa réalisation pourrait être surveillée par un commissaire à l'éthique désigné ou par un comité de l'éthique. Cet organe devrait recommander des actions administratives en vue d'établir et de faire respecter les normes de conduite officielle, enquêter sur les violations présumées du Code de conduite officielle ou de toutes les règles, lois ou règlements applicables régissant l'accomplissement des devoirs officiels et de faire rapport aux

autorités appropriées sur les possibles violations.

**Une meilleure visibilité et des meilleures relations avec les citoyens**

- Le Parlement devrait être une institution ouverte et transparente. Le peuple est de plus en plus intéressé de savoir comment leurs représentants se sont comportés, et ont voté sur les questions clé devant le Parlement. Faire publier les rapports sur les votes et diffuser les débats représentent l'essence du devoir du Parlement de rendre des comptes;
- Il y a de fortes chances que les émissions de télé ou de radio en direct sur les sessions parlementaires amènent le public à mieux connaître le Parlement et les questions qui y sont traitées et apportent une amélioration dans les genres de comportement de ses membres;
- Les médias tendent à cibler le Gouvernement plutôt que le Parlement. Par conséquent, les Parlements devraient attirer les médias par l'installation d'équipements appropriés dans l'enceinte du Parlement;
- Tous les projets de loi devraient être publiés dès qu'ils sont soumis au Parlement;
- Un comité de pétition devrait être constitué pour examiner en détail les pétitions individuelles et collectives, les transmettre aux comités permanents sectoriels ou aux départements du Gouvernement; mener éventuellement leur propre enquête et exiger qu'une action soit prise en vue de redresser les mécontentements. Un tel comité donnerait au peuple plus de confiance, attestant ainsi qu'il est représenté et protégé par le Parlement.



## **Deuxième Partie**

### **Etudes de Cas**





## Chapitre 3

# CEDEAO

*Jens Hettman et Fatima Kyari Mohammed*

### 1. Introduction

Quelques formes de coopération en matière de sécurité existaient de fait dans la région<sup>1</sup>, mais le déclenchement en 1989 de la guerre civile au Libéria a obligé la CEDEAO à assumer une responsabilité plus active et directe pour la résolution des conflits, la gestion de crise et la paix. Le conflit libérien lui-même provenait largement de l'absence de contrôle effectif du secteur de la sécurité, ce qui encourageait le développement d'un état à l'intérieur de l'Etat. Une thèse principale de ce chapitre est que les déficits du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité se manifestent également dans les mécanismes régionaux. Malgré plusieurs changements internes, un défi fondamental auquel le Parlement de la CEDEAO est confronté dans la prestation du contrôle efficace du secteur de la sécurité est son impuissance relative dans le cadre institutionnel plus large de la CEDEAO.<sup>2</sup>

La CEDEAO a introduit un Parlement dans son Traité révisé de 1993; et le Protocole pour le Parlement de la CEDEAO fut signé en 1994. Le Parlement de la CEDEAO a tenu sa première session ordinaire en janvier 2001. La création d'un Parlement régional a ouvert formellement la voie à la démocratisation du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, par-delà des limites immédiates des frontières nationales. Le Parlement régional de la CEDEAO est doté d'un potentiel formidable pour un rôle crucial dans le domaine de la gouvernance démocratique de la sécurité au niveau régional, en particulier en ce qui concerne les fonctions de contrôle. Le Parlement de la CEDEAO pourrait également avoir un rôle central à jouer en matière de la gestion des conflits, représentant ainsi un forum, non seulement pour servir de médiateur entre des intérêts opposés, mais

---

<sup>1</sup> Les instruments précédents de coopération de sécurité dans la région de la CEDEAO comprenaient l'Accord cadre de Non-agression et d'Assistance en Matière de Défense, 1977; le Protocole CEDEAO de Non-agression, 1978, le Protocole CEDEAO d'Assistance mutuelle en matière de Défense, 1981.

<sup>2</sup> Hettmann, J. 2004 Eine demokratisch kontrollierte Sicherheitsarchitektur in Westafrika – Zentrale Herausforderung für die ECOWAS, 11. Bonn Friedrich Eberth Stiftung.

aussi pour prévenir l'escalade vers un affrontement violent.<sup>3</sup> En ce qui concerne les conflits transfrontaliers, les dialogues parlementaires régionaux, ainsi que l'organisation de réseaux d'information peuvent être un élément crucial pour la paix durable. Le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre les parlementaires des pays de contexte historique et de systèmes différents a fait ses preuves d'efficacité pour l'apprentissage mutuel. Dans le contexte de la prévention des conflits, le Parlement de la CEDEAO peut jouer un rôle important de construction de la confiance à travers la diplomatie parlementaire et l'échange d'informations et d'expériences. Les Parlements régionaux débattent des protocoles, observent des élections et peuvent aider à l'harmonisation de la législation, par exemple sur la réduction de la prolifération des armes légères et le trafic d'armes (par exemple la Convention ECOSAP).<sup>4</sup> Le Parlement de la CEDEAO pourrait donc servir de force motrice pour un programme plus démocratique de sécurité régionale.

Ce chapitre vise à contribuer au débat en cours sur le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans le contexte des réalités régionales. Le chapitre traite des lacunes entre le potentiel énorme du Parlement de la CEDEAO en termes de gouvernance de la sécurité régionale et de réalité d'un antécédent modeste. Il décrit le cadre politique et légal actuel qui détermine l'existence et les prérogatives du Parlement de la CEDEAO. Par la suite, le chapitre met en avant les réalisations jusqu'ici dans le cadre de l'intégration régionale. Il aborde enfin, quelques défis qui entravent un contrôle parlementaire régional plus efficace et démocratique.<sup>5</sup>

## **2. Contexte**

### ***Développement historique, politique et institutionnel***

Le 28 mai 1975, 15 pays d'Afrique de l'Ouest ont signé le Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Traité CEDEAO de Lagos). La CEDEAO fut créée dans le dessein de promouvoir la coopération et l'intégration dans les domaines

---

<sup>3</sup> Molukanele, T. 2007. Parliaments as unique institutions for conflict management, *Conflict Trends*, "Parliaments & Conflict Resolution", 1/2007: 41 and 44.

<sup>4</sup> Balch, J. 2007. The new parliamentary peace-building paradigm Africa *Conflict Trends* "Parliaments & Conflict Resolution", 1/2007:7.

<sup>5</sup> Les déficits des structures institutionnelles et politiques de l'intégration régionale ne sont pas les seuls facteurs qui contribuent à l'instabilité régionale. D'autres facteurs tels que l'omniprésence du patriotisme, l'exclusion des minorités, la pauvreté, des catastrophes naturelles, la faillite de l'Etat, avec des coups d'état sans fin et des guerres civiles jouent également des rôles importants. Toutefois, ceux-ci ne seront pas pris en compte dans cette étude.

## CEDEAO

économique, social et culturel entre les Etats de la région dans la perspective d'une union économique et monétaire par l'intégration totale des économies nationales des Etats membres.

Les protocoles établissant la CEDEAO ont été signés à Lomé, Togo, le 5 novembre 1976. L'établissement institutionnel était simplement fonctionnel, sans grand accent particulier sur les principes démocratiques. Au début de son fonctionnement, les décisions et activités de la CEDEAO étaient concentrées sur les questions économiques.

Bien que des conflits inter- Etats ainsi que de nombreuses tentatives visant à déstabiliser les Etats membres aient conduit aux protocoles de non agression et de l'aide mutuelle à la défense, respectivement en 1978 et en 1981, la sécurité n'est devenue une préoccupation majeure de la CEDEAO que dans les années 90, lorsque la fin de la Guerre froide a enlevé le parapluie souverain de sécurité qui avait existé jusque là dans la sous région. Un intérêt renouvelé en matière de la démocratisation a incité aux changements institutionnels au sein de la CEDEAO et de ses organes.

D'importantes révisions du cadre institutionnel de la CEDEAO furent adoptées en juillet 1993. Le Traité révisé de la CEDEAO, conçu pour accélérer l'intégration économique et élargir la coopération politique parmi les Etats membres, a prévu l'établissement d'un Parlement ouest africain, un Conseil économique et social, et une Cour de Justice de la CEDEAO (article 6). En outre, le Traité donne formellement à la Communauté, la responsabilité de prévenir et de régler les conflits régionaux (article 58).

Même avant que le Parlement ne commence à fonctionner, plusieurs instruments internationaux ont été adoptés par suite du mandat plus large de la CEDEAO. La première réalisation en était l'adoption de la **Déclaration des Principes Politiques** de la CEDEAO qui, pour la première fois, a mis en relief la préoccupation régionale concernant les Droits de l'Homme en particulier, ainsi que les règles et principes démocratiques dans son ensemble.<sup>6</sup>

En outre, la CEDEAO avait pris d'importantes décisions, surtout en matière de politique sécuritaire. En 1999, l'Autorité des Chefs d'Etat a adopté à Lomé, le **Protocole Relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de**

---

<sup>6</sup> La déclaration des Principes Politiques de la CEDEAO, Lagos, Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, Abuja, juillet 1991.

**la Sécurité'** considéré largement comme le document central de la CEDEAO dans le domaine de la politique sécuritaire.<sup>7</sup> Le Protocole traite, entre autres, du rôle des forces armées, de la police et des forces de sécurité dans une démocratie; des élections, de l'état de droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. Toutefois, le Parlement communautaire n'est pas intégré, d'une manière directe, au Mécanisme.

Un autre **Protocole Additionnel Relatif à la Démocratie et la Bonne Gouvernance** fut adopté à Dakar en 2001. Ce dernier, dont l'intention était de faire corps avec le Protocole de 1999 relatif au Mécanisme, énonce les principes constitutionnels essentiels qui doivent caractériser tout ordre démocratique, par exemple la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; la valorisation et le renforcement des Parlements; l'indépendance de la Justice; l'accession au pouvoir uniquement à travers des élections libres, honnêtes et transparentes; la participation populaire au processus de prise de décisions; le strict respect des principes démocratiques; la référence à la Charte Africaine de Droits de l'Homme et des peuples; la création libre des partis politiques; la liberté d'association et de la presse.<sup>8</sup> Le Parlement de la CEDEAO a fonctionné donc sur la base et dans le contexte d'un cadre institutionnel normatif émergent, qui est sans équivoque en ce qui concerne ses aspirations démocratiques. Le Parlement communautaire fut établi sur la base de l'article 13 du Traité révisé de 1993 de la CEDEAO, précisant ce qui suit:

1. Il est créé un Parlement de la Communauté;
2. Le mode d'élection des membres du Parlement de la Communauté, sa composition et ses attributions, ses pouvoirs et son organisation sont définis dans un Protocole y afférent.<sup>9</sup>

En 1994 le Protocole relatif à la création du Parlement communautaire fut élaboré et signé par tous les Etats membres de la CEDEAO, à l'exception de la Guinée Bissau et de la Côte d'Ivoire.<sup>10</sup> Le Protocole n'est entré en vigueur que le 14 mars 2002. Dans le Protocole, le

---

<sup>7</sup> Désigné désormais sous le nom du Mécanisme.

<sup>8</sup> 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, décembre 2001.

<sup>9</sup> Traité Révisé de la CEDEAO, 24 juillet 1993, article 13.

<sup>10</sup> Protocole A/P2/8/94 établissant le Parlement de la CEDEAO, approuvé le 6 août 1994. Les Etats de la CEDEAO sont historiquement lents à signer des traités. A ce jour, la Guinée Bissau et la Côte d'Ivoire n'ont pas encore signé le Protocole. Néanmoins la Guinée Bissau a pris sa place, alors que la Côte d'Ivoire ne l'a pas fait.

## CEDEAO

Parlement est conçu comme un 'forum de dialogue, de concertation et de consensus des représentants des populations de la Communauté,' dans le but de promouvoir l'intégration.<sup>11</sup>

Depuis le retrait de la Mauritanie en décembre 2002<sup>12</sup>, le Parlement est composé de 115 députés, par contraste aux 120 députés mentionnés dans le Protocole. Chacun des 15 Etats membres a droit à un minimum de 5 députés. Le reste des sièges sont partagés sur la base de la population des Etats membres. C'est ainsi que, le Nigeria a droit à 35 députés, le Ghana 8 députés, la Côte d'Ivoire 7 députés, tandis que le Burkina Faso, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal ont chacun 6 députés. Le Bénin, le Cap Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, la Sierra Leone et le Togo ont chacun 5 députés.

Aujourd'hui, les membres du Parlement communautaire sont des membres du Parlement national de chaque Etat membre. Chaque parlementaire a droit à un mandat de 5 ans, à condition qu'elle / qu'il soit membre de la législature de son pays d'origine pendant cette période.

Le Parlement de la CEDEAO a commencé ses fonctions en janvier 2001 avec l'élection d'un Président. Le Président préside toutes les sessions plénières et il est secondé par six vice-Présidents. Le Bureau du Parlement, qui est l'organe suprême de décision, se compose aussi de 3 trésoriers et de six secrétaires parlementaires. Le Parlement comprend les 13 comités suivants:

- Affaires étrangères, coopération, défense et sécurité
- Lois, règlements, affaires légales et judiciaires
- Droits de l'homme et libre circulation des personnes
- Développement rural
- Transports et communications
- Environnement et ressources naturelles

---

<sup>11</sup> A sa 25<sup>ème</sup> réunion tenue à Dakar en décembre 2001, l'Autorité des Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé que le siège du Parlement Communautaire serait situé à Abuja. Ce qui est intéressant c'est que la première session du Parlement a eu lieu à Bamako en décembre 2000 bien avant la date d'entrée en vigueur du Protocole.

<sup>12</sup> Aucune raison officielle n'a été déclarée par la Mauritanie dans la communication transmettant sa décision de se retirer du Parlement de la CEDEAO. Cependant, plusieurs allusions ont été faites à la question de la monnaie commune à laquelle la Mauritanie est censée être opposée, sur le prétexte que ceci minerait sa souveraineté. Voir par exemple [www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991228/1999122860.html](http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/991228/1999122860.html) et [www.africa.upenn.edu/Newsletters/irinw-122799.html](http://www.africa.upenn.edu/Newsletters/irinw-122799.html).

- Santé publique et affaires sociales
- Enseignement, formation, emploi, jeunesse et sports
- Economie, finances et commerce
- Industrie et mines
- Energie, technologie et recherche scientifique
- Droit de la femme et de l'enfant
- Tourisme, culture et artisanat.

Le Président de chaque comité, ensemble avec le Président et les vice-Présidents du Parlement constituent la Conférence des Présidents.

**Encadré No. 3.1**

**Attributions de Commissions du Parlement de la CEDEAO**

1. Les Commissions sont saisies par la Conférence des Présidents de toutes les questions dans leur compétence ainsi que des pièces, actes et discussions qui s'y rapportent;
2. Au cas où une commission permanente se déclare incompétente pour examiner une question, ou en cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions permanentes, cette question est, sur proposition de la Conférence des présidents, ou sur demande de l'une des commissions permanentes intéressées inscrite à l'ordre du jour du Parlement;
3. Au cas où deux ou plusieurs commissions permanentes sont compétentes pour une question, il est désigné une commission compétente responsable et les autres commissions saisies pour avis. Toutefois, le nombre de commissions saisies simultanément d'une question pour avis ne peut être supérieur à trois, à moins que, pour des cas motivés, une dérogation à cette règle ne soit décidée dans les conditions prévues au paragraphe 1 ci-dessus;
4. Deux ou plusieurs commissions ou sous commissions peuvent procéder en commun à l'examen des questions entrant dans leur compétence mais sans pouvoir prendre de décision;
5. Toute commission peut, avec l'accord du bureau, charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une mission d'étude ou d'information.

Source: Règlement 43 du Règlement Intérieur du Parlement de la CEDEAO.

### **3. Autorité du Parlement CEDEAO**

Les pouvoirs du Parlement CEDEAO sont précisés à l'article 6 du Protocole A/P2/8/94, signé par les Chefs d'Etat des Etats membres de la CEDEAO. Par contraste avec la plupart des Parlements nationaux donc, le Parlement communautaire n'a pas le pouvoir de définir sa propre compétence. En outre, et de façon significative, l'autorité du

## CEDEAO

Parlement CEDEAO montre des lacunes clairement dans les aspects suivants:

- Pouvoirs budgétaires<sup>13</sup>;
- Pouvoir de convoquer les membres exécutifs de la CEDEAO devant le Parlement;
- Pouvoir d'avoir accès aux documents secrets;
- Pouvoir de voter ou d'approuver les hautes nominations de la CEDEAO.

L'article 6 du Protocole prévoit ce qui suit:

1. Le Parlement peut étudier toute question concernant la communauté, en particulier les questions relatives aux Droits de l'homme et aux Libertés Fondamentales, et faire des recommandations à l'intention des Institutions et Organes communautaires.
2. Le Parlement peut être consulté pour son avis sur des questions concernant la communauté.  
L'avis du Parlement est requis dans les domaines suivants:
  - a. L'interconnexion des liens de communications entre les Etats membres, afin de rendre effective la libre circulation des personnes et des biens;
  - b. Les interconnexions des systèmes de télécommunications afin de constituer un réseau communautaire efficace avec la quantité maximum possible d'extension aux zones rurales, pour les rendre plus accessibles;
  - c. L'interconnexion de réseaux d'énergie;
  - d. Collaboration plus étendue dans le domaine de la radio, la télévision et d'autres liens de médias au sein de la communauté et entre la communauté et le reste du monde; le développement des systèmes nationaux de communications, afin d'établir un système communautaire intégré et efficace, ayant ses propres programmes;
  - e. Les politiques de santé publique pour la communauté;
  - f. Une politique commune d'éducation par l'harmonisation des systèmes existants et la spécialisation des universités existantes; l'adaptation

---

<sup>13</sup> Le Parlement de la CEDEAO n'a pas de pouvoir sur le budget communautaire, ni sur son contrôle.

du programme d'enseignement au sein de la communauté aux standards internationaux;

- g. Jeunesse et sports;
- h. Recherche scientifique et technologique;
- i. Politique communautaire relative à l'environnement;
- j. Révision de Traité;
- k. Citoyenneté communautaire;
- l. L'intégration sociale;
- m. Respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales dans toute leur plénitude.

C'est pourquoi, bien que le Parlement communautaire puisse examiner toute question se rapportant à la communauté, l'article 6 limite ses pouvoirs à l'expression de son 'avis'. Le Parlement CEDEAO n'est doté d'aucun pouvoir de prise de décision; et son autorité peut être classée en 3 catégories de domaines dans lesquels il peut réfléchir de sa propre initiative (article 6, paragraphe 1), des questions sur lesquelles il peut être consulté (article 6, paragraphe 2) et des questions sur lesquelles des consultations parlementaires sont obligatoires (article 6, paragraphe 3). Essentiellement donc, le Parlement ne peut pas promulguer des lois et son 'pouvoir' réel provient en grande partie du charisme personnel ou de groupe, de la persuasion, de la persuasion morale et de l'influence sociale. Néanmoins de tels pouvoirs informels ne sont pas suffisants pour assurer une influence et une participation effectives dans le processus de prise de décision. En outre, à partir de l'article 6, le Parlement de la CEDEAO n'a pas de compétence spécifique relative au contrôle du secteur de la sécurité.

Il est donc évident que le cadre réglementaire du Parlement de la CEDEAO est plutôt faible, et indubitablement en contradiction avec l'article 1 du Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance, exigeant, entre autres, la séparation des pouvoirs ainsi que la valorisation et le renforcement des Parlements. Cette réalité explique aisément le débat prolongé relatif à l'accroissement des pouvoirs du Parlement communautaire. Divers efforts ont été déployés à cette fin; une démarche importante fut l'adoption par le Parlement, en 2002<sup>14</sup>, d'une **Résolution Relative au Renforcement des Prérogatives du Parlement de la Communauté**. La Résolution recommande: i) l'élargissement des domaines où la consultation du Parlement est obligatoirement requise, par exemple sur l'adoption du budget de la communauté; ii) le renforcement des modalités pratiques d'application

---

<sup>14</sup> Résolution Relative au Renforcement des prérogatives du Parlement de la Communauté, Parlement de la CEDEAO, Abuja, 13 septembre 2002.



## CEDEAO

de l'avis requis du Parlement; iii) l'élargissement du domaine de compétence du Parlement aux questions relatives à la paix, ainsi qu'à la promotion de la démocratie et la bonne gouvernance dans la région; iv) l'établissement de l'autonomie financière du Parlement communautaire.<sup>15</sup> La Résolution demande également la détermination d'une date butoir de la période de transition, exigeant ainsi, de manière implicite, l'organisation comme convenu, du suffrage universel direct par les citoyens des Etats membres.<sup>16</sup>

Bien que cette résolution fut très en avance par rapport à la situation légale du Parlement communautaire, elle reste toujours à court de revendications de véritables prérogatives parlementaires. Jusque là, la seule conséquence pratique a été l'adoption d'un règlement relatif au renforcement du Fonctionnement, et de la Gestion Administrative et Financière du Parlement.<sup>17</sup>

Le Secrétariat Exécutif (actuellement la Commission) de la CEDEAO a mené une *Enquête sur le Renforcement des Pouvoirs du Parlement de la CEDEAO*, qui analyse les défis et les perspectives actuels pour le renforcement du Parlement de la CEDEAO.<sup>18</sup> En ce qui concerne l'implication du parlement dans le processus de prise de décision, l'étude a montré – qu'au moins jusqu'à sa présentation – aucune institution de la CEDEAO n'a demandé l'avis du Parlement sur aucun des domaines, ni sur aucune des questions à l'article 6, paragraphe 2.<sup>19</sup> D'ailleurs le Parlement n'a jamais adressé de recommandations aux autres institutions de la CEDEAO.<sup>20</sup> La communauté paraît donc détachée du processus de prise de décision de la communauté.

A son sommet en janvier 2006, l'Autorité des Chefs d'Etat et de Gouvernement a adopté la Décision A/DEC 6/01/06, relative aux Modalités de la Mise en œuvre Efficace de l'article 6 du Protocole A/P2/8/94. La procédure pour la requête de l'avis du Parlement communautaire est la suivante:

---

<sup>15</sup> Tel qu'il est énoncé à l'article 18 du Protocole A/P2/8/94.

<sup>16</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>17</sup> Règlement C/Reg 20/01/05 sur l'amélioration du fonctionnement, ainsi que la gestion administrative et financière du Parlement. Conseil des ministres de la CEDEAO, Accra, du 16 au 18 juillet 2005 (Observations des Auteurs: Quoique bien récent, ce règlement ne fait aucune mention de la Résolution du 13 septembre 2002 de la CEDEAO).

<sup>18</sup> Etude sur le Renforcement des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO. Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, Abuja, août 2004.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragraphe 4.

<sup>20</sup> *Ibid.*

- Le Parlement transmet à la Commission de la CEDEAO un projet de recommandation du règlement ou de la décision sur la question, accompagné du rapport de la réunion du comité compétent du Parlement qui a traité de la question;
- La Commission de la CEDEAO consulte les Institutions et les Etats membres concernés par la proposition; et soumet ladite proposition ainsi que le rapport du comité parlementaire à la Commission technique spécialisée compétente;
- La Commission de la CEDEAO communique au Parlement communautaire toutes modifications proposées par la Commission technique spécialisée;
- Le Parlement communique à la Commission de la CEDEAO toutes ses observations sur les modifications proposées par la commission technique.

Dans les cas où les institutions et les organes de la communauté choisissent de requérir l'avis du Parlement, ou dans des cas où l'avis du Parlement doit être obligatoirement requis, les institutions et les organes concernés préparent un projet de recommandation, de Règlement, ou décision, qui est examiné par la commission technique spécialisée. Après examen (et éventuellement modification) du projet du texte par la commission spécialisée et l'assemblée plénière, le Parlement communique son avis accompagné de pièces justificatives nécessaires à l'institution concernée ou à l'organe concernée ainsi qu'au Conseil des Ministres, par l'entremise de la Commission de la CEDEAO.

L'institution ou l'organe de la Communauté transmet au Parlement, par l'entremise de la Commission de la CEDEAO, les projets des textes relatifs aux questions dont l'avis du Parlement peut ou doit être requis au moins trente (30) jours avant le début de la session ordinaire pendant laquelle les projets seront examinés. Le Parlement donnera son avis au cours de la même session ou à une session extraordinaire.

Dans les deux cas de consultation facultative ou obligatoire, le Parlement communautaire donne un avis consultatif et le transmet au Conseil des Ministres par l'entremise du Président de la Commission, au plus tard quatre vingt-dix (90) jours après la date de réception du projet par le Parlement.

Dans le cas où le Parlement décide de sa propre initiative d'examiner toute question se rapportant à la Communauté, son avis est transmis sans délai au Conseil des Ministres par l'entremise de la Commission de la CEDEAO. La Commission, à son tour, a quatre vingt-dix (90)

## *CEDEAO*

jours à compter de la date de réception de l'avis du Parlement, pour procéder aux consultations nécessaires avec la Commission technique spécialisée compétente et informer le Parlement des observations faites par ce dernier. Le Parlement transmet ces observations sur les amendements proposés par la Commission technique spécialisée à la Commission de la CEDEAO au plus tard dans les sept (07) jours suivant la fin de la prochaine session ordinaire ou extraordinaire.

En mettant en œuvre la Décision de l'Autorité des Chefs d'Etat et de Gouvernement relative aux questions de renvois, la Commission de la CEDEAO avait au cours de la première session ordinaire en 2007, requis l'avis du Parlement concernant les questions suivantes:

- Le projet de l'acte supplémentaire adoptant les règlements communautaires sur la concurrence et leurs modalités de mise en œuvre au sein de la CEDEAO;
- Le projet de l'acte supplémentaire établissant l'Autorité régionale CEDEAO de la concurrence avec ses fonctions et opérations;
- Le projet de l'acte supplémentaire, adoptant les règlements communautaires sur l'investissement, et leurs modalités de mise en œuvre au sein de la CEDEAO;
- Le projet de la Convention de la Coopération transfrontalière au sein du territoire de la CEDEAO.

Dans tous les renvois faits, une session conjointe des comités responsables s'est réunie, elle délibéra des questions et présenta un projet d'avis à l'assemblée plénière. L'avis fut adopté par l'Assemblée plénière et transmis à la CEDEAO. Il est à noter, toutefois, que l'avis du Parlement n'engage ni le Conseil des Ministres, ni l'Autorité des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Pour que le Parlement de la CEDEAO soit un instrument efficace de contrôle démocratique, il doit être doté de pleines compétences parlementaires dans toutes les affaires communautaires. En effet la souveraineté définitive dans toutes les entités démocratiques réside dans le Parlement, qui doit donc être impliqué dans tous les domaines d'intervention de la CEDEAO, y compris le secteur de la sécurité.

#### **4. Habilité du Parlement de la CEDEAO**

Plusieurs facteurs entravent l'habilité du parlement de la CEDEAO. Premièrement, tandis que la plupart des parlements nationaux tiennent les cordons de la bourse, le Parlement communautaire n'a pas le

pouvoir d'approuver le budget, et ne peut pas exercer un contrôle sur les dépenses décidées par les structures exécutives (la Commission et l'Autorité des Chefs d'Etat).

Deuxièmement le Parlement communautaire n'a pas d'autonomie financière. L'article 18 du Protocole établissant le Parlement communautaire aborde cette question, quoique la dotation de l'autonomie financière du Parlement n'est pas, actuellement de signification pratique, puisque le Parlement est financé par la même source et de la même manière que toutes les autres institutions communautaires. Le Parlement prépare un projet de budget de ses dépenses pour chaque année civile; ce projet de budget est soumis à la Commission technique et puis transmis au Conseil de Ministres pour approbation. Les ressources financières pour le budget ainsi approuvé découlent des comptes communautaires alimentés par les prélèvements communautaires sur les importations.<sup>21</sup>

Troisièmement, le Parlement régional, à l'instar des parlements nationaux de l'Afrique de l'Ouest, est à court de ressources pour fonctionner correctement, même lorsque les parlementaires sont professionnellement compétents. En plus des ressources financières, les ressources humaines sont également médiocres. Les membres du Parlement communautaire sont des parlementaires à temps partiels au niveau régional et en même temps des membres à plein temps de leurs parlements nationaux. Ce problème pourrait être réglé en le détachant à plein temps au Parlement de la CEDEAO.<sup>22</sup> Exiger l'appartenance au Parlement national comme condition pour être membre au Parlement régional conduit à une grande fluctuation de qualité de membre au niveau régional, et a des effets contraires vis-à-vis de l'habileté du Parlement communautaire à jouer un rôle efficace de contrôle. Pour rompre ce cercle vicieux, les Parlementaires de la CEDEAO auront besoin d'être élus directement. En outre, plusieurs membres ne disposent pas de l'expertise et de la connaissance du secteur de la sécurité. La qualité de membre au comité de défense ne dépend pas de l'expérience précédente en matière de défense. Parmi les sept membres du comité de défense en 2005, un seul disposait de l'expérience militaire. Habituellement la qualité de membre aux commissions techniques spécialisées dépend de l'intérêt volontaire des membres du Parlement.

---

<sup>21</sup> Observation du Secrétariat général du Parlement communautaire, 2005.

<sup>22</sup> Cette surprolongation est due au fait que la première législature du Parlement de la CEDEAO a pris fin en novembre 2005; et que la deuxième législature n'a pas encore été choisie au travers d'élections, tel que prévu dans le protocole établissant le Parlement.

## *CEDEAO*

Quatrièmement, il n'existe pas de relations systématiques de travail entre le Parlement et la Commission de la CEDEAO où les questions de défense dans la communauté sont traitées. Ceci a affecté négativement l'habilité du Parlement à participer effectivement au traitement des questions de défense. Cependant, avec la restructuration récente des institutions communautaires, une meilleure synergie entre le Parlement et d'autres institutions, en particulier la Commission de la CEDEAO, est envisagée. En effet, un des principes fondamentaux de la restructuration était d'améliorer la coordination et l'harmonie parmi les institutions communautaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Entre-temps, la restructuration a conduit à l'absence d'un Président résident au siège du Parlement. Jusque-là le Président du Parlement était résident, ce qui préparait le terrain pour la prise de décision rapide. Cette situation a changé, affectant ainsi l'habilité du Parlement à prendre rapidement des décisions. Le plus souvent, lorsque des décisions de grande envergure engageant le Parlement doivent être prises, le Secrétaire du Parlement requiert des directives du Président, qui est actuellement résident dans son pays d'origine. Une telle procédure prend du temps.

Enfin, la capacité du Parlement de la CEDEAO à fonctionner efficacement est diminuée davantage par le manque de personnel administratif adéquat (par exemple les assistants et les secrétaires), de facilités de recherche (par exemple la bibliothèque, les ordinateurs) et de bureaux permanents pour les parlementaires. Le Parlement ne s'est pas encore engagé dans le recrutement à grande échelle de tout son personnel nécessaire.

### **5. L'Etat d'Esprit du Parlement de la CEDEAO**

L'état d'esprit se réfère à la volonté politique, à la propension collective des parlementaires de la CEDEAO et du Parlement de la CEDEAO dans son ensemble, à relever les défis du contrôle parlementaire régional efficace du secteur de la sécurité. L'état d'esprit est fonction de plusieurs facteurs tels les valeurs, les convictions, l'intérêt pour une question, la dynamique de groupe et la sujétion et la vulnérabilité vis-à-vis de tiers. Plusieurs facteurs exercent une influence sur l'état d'esprit du Parlement communautaire. Le premier facteur à prendre en compte est la disparité dans les procédures électorales pour l'accession à un siège parlementaire au niveau national. Dans certains pays des Etats membres de la CEDEAO, les élections ne répondent pas entièrement

aux modèles démocratiques. Il existe plusieurs rapports sur les interférences considérables des corps exécutifs, souvent les présidences elles-mêmes, dans la nomination des candidats. Les préférences et l'influence des gouvernements nationaux jouent donc un rôle important dans la sélection des candidats pour le Parlement de la CEDEAO. Ceci affecte négativement la légitimité du Parlement communautaire. Plusieurs pays n'organisent presque jamais d'élections pour les délégués au Parlement communautaire, en contradiction avec les dispositions de l'article 7(1)ii du Protocole Relatif au Parlement. Des allégations existent que plusieurs membres sont sélectionnés au Parlement par les agents chargés des élections au niveau de leurs Parlements nationaux respectifs, plutôt qu'à travers des élections.

Un deuxième point pourrait être qualifié de 'conflit de loyauté'. En plus du manque de transparence dans le processus électoral au niveau national, le fait que les membres du Parlement de la CEDEAO ne soient pas élus par le peuple réduit davantage leur souveraineté et leur légitimité. Un parlementaire communautaire est conscient à tout moment de la possibilité d'être révoqué avant la fin de son mandat; il/elle est donc exposé(e), d'une façon permanente, au conflit de loyauté entre son rôle de parlementaire de la CEDEAO et la fidélité nécessaire envers ceux qui l'ont aidé à devenir un parlementaire. Sur la base de cette tendance, les membres du Parlement communautaire n'ont jamais aucun engagement envers ses activités. Leur fidélité est envers leurs Parlements nationaux et leurs circonscriptions, plutôt qu'au Parlement sous-régional.

Un troisième facteur qui exerce une influence sur l'habileté du Parlement communautaire est relatif au rôle des Parlements en général tel qu'il est perçu dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest.<sup>23</sup> Les Parlements en Afrique de l'Ouest sont traditionnellement conçus comme des structures consultatives qui sont beaucoup moins puissantes que les corps exécutifs au niveau national, bien qu'ils soient en apparence, des partenaires égaux. Un grand nombre de parlementaires ont accepté et intériorisé cette situation, bien que ce soit incompatible avec le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Cette perception faible du rôle du Parlement dans une disposition démocratique nationale a été transposée également au niveau régional. Le fait que le Parlement communautaire fut créé par les corps exécutifs régionaux (Conseil des Ministres, Autorité des Chefs d'Etat) signifie aussi que le corps législatif de la structure de la

---

<sup>23</sup> Voir Aning et Hettmann, *op.cit.*

## CEDEAO

CEDEAO ressent une infériorité inhérente relative au corps exécutif. L'adoption par le Parlement de la CEDEAO de la résolution susmentionnée sur le renforcement de ses pouvoirs est toutefois encourageante. Comme mentionné ci-dessus, cette résolution affirme nettement qu'une attitude novatrice, ainsi qu'une compréhension plus reconnaissante du rôle des Parlements font tâche d'huile parmi les systèmes politiques nationaux, et donc également au Parlement communautaire.

Un quatrième facteur limitatif est la barrière qui existe entre les pays anglophones, francophones et lusophones. Il y a en effet, des différences dans les traditions Parlementaires parmi les trois groupes distincts qui exercent une influence défavorable sur l'émergence d'une tradition parlementaire sous-régionale acceptable.

### **6. Une Evaluation du Fonctionnement du Parlement de la CEDEAO: Quelques Réalisations**

L'évaluation des réalisations du Parlement de la CEDEAO est compliquée par le fait que le Parlement communautaire est encore très jeune et qu'il fonctionne simplement comme une structure consultative. Néanmoins, l'analyse du statu quo est significative, en vue d'explorer les moyens visant à renforcer le rôle du Parlement de la CEDEAO dans le processus d'intégration régionale démocratique en Afrique de l'Ouest.

Bien que les règlements intérieurs du Parlement de la CEDEAO lui permettent d'organiser des audiences publiques, ces dernières n'ont jamais eu lieu jusqu'ici. En outre, les Parlementaires de la CEDEAO n'ont jamais rendu visite aux troupes du maintien de la paix déployées sur le terrain.

Sur le plan positif, depuis juillet 2002, le Parlement communautaire a entrepris plusieurs missions de paix et d'information, par exemple dans la région de l'Union du Fleuve Mano (Mano River Union).<sup>24</sup> Le Parlement a joué un rôle dans la résolution du conflit libérien en initiant un effort pour tendre la main aux divers groupes de belligérants. Le Parlement a facilité le dialogue entre les trois Etats directement affectés par la guerre libérienne, et entre les rebelles de LURD et les dirigeants de la Mano River Union vers un règlement

---

<sup>24</sup> Rapport du Parlement de la CEDEAO sur la Mission de Paix / Information aux Etats de l'Union du Fleuve Mano (Mano River Union) (Sierra Leone-Libéria-Guinée), Abuja, août 2002. Parlement de la CEDEAO, 2002, Rapport de la Mission d'Information des Parlementaires de la Mano River Union du Parlement de la CEDEAO, dans la sous-région du Fleuve Mano.

négocié.<sup>25</sup> Le Parlement communautaire a adopté également les recommandations et les rapports sur la situation dans la région de la Mano River Union. Le Parlement a produit un rapport qui a été transmis aux Chefs d'Etat des pays concernés; le Parlement a servi de médiateur, créant ainsi les conditions nécessaires pour le départ de Charles Taylor du Libéria.

Le Parlement est intervenu aussi dans les crises politiques en Côte d'Ivoire, en Guinée Bissau et au Togo. Conformément à la résolution adoptée en novembre 2002, le Parlement communautaire a entrepris une mission d'information en janvier 2003, sur la crise ivoirienne et ses répercussions sur le Ghana et le Burkina Faso. La mission en Guinée Bissau a eu lieu en juin 2003; la délégation parlementaire de la CEDEAO a fait plusieurs suggestions au Président guinéen pour résoudre la crise politique, c'est-à-dire respecter les dates limites pour les élections, assurer la transparence et l'état de droit pendant les élections, rester fidèle aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la Cour Suprême qui doit déclarer les résultats électoraux.<sup>26</sup> Une démarche similaire a été prise dans les crises successives au Togo, après la mort de Gnassingbé Eyadema.

Le Parlement communautaire a aussi été impliqué dans le contrôle et l'observation des élections, par exemple au Nigeria (avril 2003), au Togo (juin 2003) et en Guinée Bissau (mars 2004). Conformément au Protocole additionnel relatif à la Démocratie et à la Bonne gouvernance, des missions électorales ont eu lieu sous la responsabilité de la Commission de la CEDEAO. A cet égard, le Parlement communautaire a exprimé l'espoir que le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance serait révisé en vue d'accorder au Parlement de la CEDEAO un rôle plus central dans les missions de contrôle et d'observation des élections.

## **7. Les Défis et les Opportunités Afférents au Contrôle Parlementaire Efficace**

Les déficits du contrôle parlementaire dans la structure de la CEDEAO, ainsi que son rôle limité en matière de sécurité résultent de plusieurs facteurs. Le processus d'intégration régionale de la CEDEAO a été, dès son origine, sous le contrôle exclusif des exécutifs nationaux. L'intégration économique fut le point d'intérêt principal de la CEDEAO à sa création. Face à l'instabilité

---

<sup>25</sup> Parlement de la CEDEAO, Rapports annuels 2002 et 2003.

<sup>26</sup> Parlement de la CEDEAO, Rapport Annuel 2003.



## CEDEAO

grandissante, la CEDEAO était mal préparée à assumer des responsabilités régionales dans le domaine de la politique sécuritaire. Néanmoins, la CEDEAO est et demeure la seule organisation appropriée pour le traitement des questions de la gouvernance de sécurité au niveau régional.

Le développement de la CEDEAO a été également influencé par la perception largement répandue du parlement comme une structure purement et simplement consultative. Ce point de vue doit être vaincu. Jusqu'ici, les compétences du Parlement communautaire sont largement symbolique et laissent beaucoup à désirer, vis-à-vis des aspirations démocratiques de la CEDEAO. Le Parlement ne promulgue pas de lois, ne vote pas de budgets non plus. Par ailleurs, il n'exerce pas une influence efficace sur le processus politique de prise de décision, ainsi que sur la politique générale de l'intégration régionale. Aussi, force est de conclure que l'autorité ainsi que l'habileté du Parlement de la Communauté ne répondent pas pleinement aux aspirations normatives de la CEDEAO.

Une première manière d'accroître la performance parlementaire serait au travers de l'amélioration des pratiques acceptées qui ne demanderait pas un changement formel des règlements régissant le fonctionnement du Parlement de la CEDEAO. La pratique d'usage comporterait l'organisation des audiences; l'augmentation de l'effectif du personnel, la publication des déclarations publiques relatives aux événements importants de la CEDEAO<sup>27</sup>; l'utilisation des experts extérieurs; et le financement de l'élaboration des rapports et des activités de recherche, etc.<sup>28</sup>

Par la présente, les démarches suivantes sont recommandées pour le renforcement du rôle du Parlement de la CEDEAO dans le contrôle du secteur de la sécurité régionale. En complément de la pratique d'usage:

1. **Des Elections:** Les élections sont au coeur de la démocratie. L'article 7 du Protocole A/P2/8/94 stipule clairement que tous les membres du Parlement régional doivent être élus directement par le peuple. Néanmoins, de telles élections n'ont pas encore été organisées. Ainsi, en attendant et jusqu'à

---

<sup>27</sup> Le Parlement de la CEDEAO, par exemple, a publié des résolutions reconnaissant des élections au Nigeria en 2003.

<sup>28</sup> Le Parlement de la CEDEAO est doté du pouvoir, en vertu des règlements Intérieurs, de recruter des experts extérieurs, ou de faire la commande des études mais jusqu'ici ces pratiques n'ont jamais eu lieu.

la fin de la période de transition, les membres du Parlement communautaire sont issus des parlements nationaux. Le protocole relatif à la bonne gouvernance énonce en section II (articles 2 à 10) les critères les plus cruciaux pour l'organisation des élections démocratiques. Bien que de telles élections soient coûteuses, cette argumentation ne doit pas être avancée pour entraver davantage la solution à la question électorale. Aussi, la période de transition doit-elle être terminée aussitôt que possible;

2. **Le contrôle du processus électoral** dans la région de la CEDEAO est attribué exclusivement à la Commission de la CEDEAO, selon la section II, articles 11-18 du Protocole Relatif à la Démocratie et à la Bonne Gouvernance. Les voies et moyens doivent être explorés pour accroître le niveau de la légitimité du processus électoral en associant le Parlement de la CEDEAO aux activités de contrôle;
3. **La mise en œuvre de la politique sécuritaire de la CEDEAO**, tel qu'énoncée dans les deux protocoles centraux et le moratorium sur les armes légères est toujours insatisfaisante. Par ailleurs, le processus de ratification des deux instruments susmentionnés a été assez lent. Pas plus tard qu'en août 2007, le Mécanisme avait été ratifié par cinq pays (le Mali, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Sénégal et le Ghana). Le Protocole relatif à la Démocratie et à la Bonne Gouvernance avait été ratifié par huit pays (le Ghana, le Mali, la Guinée, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin et le Niger); et par conséquent n'a pas encore atteint le quota de neuf pays pour l'entrée en vigueur.<sup>29</sup> La mise en œuvre de la politique sécuritaire régionale exige la collaboration étroite entre les Parlements régionaux et nationaux. Dans cette intention, une suggestion concrète serait de faire participer les Parlements aux Missions CEDEAO de soutien à la paix et dans le système CEDEAO d'Alerte précoce, dont ils sont actuellement exclus. Le Parlement de la CEDEAO est apparemment également exclu de la reconstitution en cours de la force d'alerte de la Communauté. Quoique cette situation devrait changer rapidement, des réflexions relatives aux rôles du Parlement de la CEDEAO dans le processus DDR à travers la région sembleraient également nécessaires;

---

<sup>29</sup> Tous les chiffres furent fournis par la Commission de la CEDEAO, août 2007.

4. **La dotation du Parlement de la CEDEAO de prérogatives et instruments efficaces afin d'exercer le contrôle sur le secteur de la sécurité.** Des démarches devraient être prises afin de renforcer l'autorité et l'habileté, ainsi que l'état d'esprit du Parlement. Pour renforcer son autorité, le Parlement communautaire devrait être consulté en premier lieu dans tous les champs de la prise de décision. Une structure consultative, – et surtout dont l'avis n'a pas été requis – n'est Parlement que de nom. En deuxième lieu, le Parlement devrait se voir accordé le droit de promulguer des lois et d'approuver le budget; il devrait être intégré davantage dans le processus politique de prise de décision;
5. **Révision du cadre légal.** Le cadre légal relatif au rôle de la CEDEAO en matière de la politique sécuritaire régionale devrait être révisé et harmonisé, aux fins de clarifier les principes qui doivent guider le processus d'intégration régionale, éliminer des contradictions en vue de rendre la CEDEAO plus démocratique. En particulier, il s'avère nécessaire de mieux harmoniser le Traité révisé de 1993 avec le Mécanisme, le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance et le Protocole établissant le Parlement Communautaire. Cette recommandation est basée, bien entendu, sur l'hypothèse implicite de l'existence de la volonté politique nécessaire, qui s'accroîtra d'ailleurs, par le renforcement du rôle du Parlement.

## 8. Conclusion

Une réforme complète de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest demeurerait inachevée si les fonctions de contrôle du Parlement de la CEDEAO ne sont pas fortement renforcées.

**L'autorité** du Parlement a besoin d'être renforcée et clarifiée. Le Parlement doit être assuré de pouvoir, de droit et de prérogatives efficaces de contrôle. En l'état actuel des choses au niveau régional, le Parlement de la CEDEAO peut être considéré comme une chambre d'écho de l'Autorité des Chefs d'Etat, du Conseil des Ministres et de la Commission. Une CEDEAO démocratique exige du Parlement d'être capable de participer au processus de prise de décision, le contrôle y compris. Puisque l'expérience démontre que des prérogatives sont rarement obtenues sans les réclamer, l'autorité du Parlement demande une approche proactive de la part des parlementaires eux-mêmes. **L'habileté** semble être le domaine où le

progrès peut être atteint plus facilement; le renforcement des capacités et la sensibilisation pourraient être abordés avec un programme complet de formation, en complément de l'amélioration de l'autonomie financière et institutionnelle du Parlement. Un changement spectaculaire de l'état d'**attitude** des parlementaires s'avère nécessaire.

Enfin, l'on peut conclure que le Parlement de la CEDEAO n'a pas fait utilisation optimale des occasions fournies par ses pouvoirs consultatifs et conseiller. Ceci le rend relativement affaibli dans ses efforts pour acquérir les pouvoirs directs de contrôle. De toutes les façons, de tels pouvoirs directs dépendront nécessairement de l'élection directe des députés du Parlement de la CEDEAO, ce qui semble être actuellement une perspective lointaine.

En somme, le Parlement de la CEDEAO est un exemple d'un mécanisme régional peu nanti de ressources et sous utilisé pour la construction de la paix mais qui dispose, toutefois, d'un potentiel énorme susceptible de contribuer à la paix durable en Afrique de l'Ouest.

## Chapitre 4

# Bénin<sup>1</sup>

*Christophe C. Kougniazondé*

### 1. Introduction

La République du Bénin partage avec plusieurs pays en développement une situation socio-politique marquée par de faibles institutions et une recherche affolante de stabilité politique, de sécurité et de gouvernance démocratique en général, et plus particulièrement du secteur de la sécurité. Malgré des conditions relativement favorables dès le milieu des années 1990 grâce à la Conférence Nationale<sup>2</sup> réussie et la fin du régime de parti unique qui s'en est suivie, la vraie dépolitisation des relations civil - sécurité et la réalisation d'une gouvernance valable du secteur de la sécurité, y compris un contrôle parlementaire effectif restent à faire. Que cela soit dû soit à la situation politique particulièrement en dents de scie d'avant 1990, soit aux imperfections de la politique introduite par la Conférence Nationale – tous les éléments qui peuvent avoir négligé les problèmes des droits de l'homme et de la sécurité – ou soit encore au manque d'engagement vigilant de la part des membres du Parlement, ne peuvent être établis que par un examen soigné et minutieux du statut actuel et du fonctionnement du secteur de la sécurité. Cette analyse constitue le but du présent chapitre. Comme cela a été détaillé dans l'introduction de ce livre, l'efficacité du contrôle du secteur de la sécurité (ou son manque) est liée à l'*autorité* accordée au Parlement par la Constitution du pays. En plus, la *capacité* et l'*attitude* du Parlement à exercer effectivement le contrôle sont également importantes pour déterminer si oui ou non les dispositions constitutionnelles sont traduites dans la réalité. La *capacité* se réfère au cadre institutionnel et aux pouvoirs du Parlement, l'Assemblée Nationale mono-camérale et son comité de défense et de sécurité, aux ressources humaines, matérielles et techniques disponibles, et aussi à

---

<sup>1</sup> Des remerciements du fond du cœur à Modeste William Dhotin et Pascaline Alidjinou, tous deux assistants en recherche à l'Académie pour la Paix Alioune Blondin Beye (ABBAP) à Cotonou, Bénin.

<sup>2</sup> *Conférence Nationale* est un raccourci pour la *Conférence des Forces Vives de la Nation*, un rassemblement national comprenant toutes les forces vives (de 488 délégués) 19 – 28 février 1990 dont les vigoureuses délibérations ont fait changer le pays du régime de parti unique à un système libéral démocratique.

l'autonomie financière du Parlement. L'*attitude* et la *perspicacité* du Parlement dans son ensemble ainsi que de ses membres individuels et plus particulièrement l'*attitude* et la *perspicacité* de son comité de défense et de sécurité sont encore plus décisives pour influencer sur le contrôle effectif du secteur de la sécurité. En d'autres termes, l'agilité mentale ou intellectuelle, la disposition et les expériences, la capacité du comportement et la fermeté en abordant le contrôle du secteur de la sécurité sont primordiales. L'étendue de la capacité du Parlement et son attitude par rapport aux questions de sécurité et de défense détermineront si oui ou non les dispositions constitutionnelles et légales prescrivant une gouvernance transparente et démocratique de ces secteurs sont suivies. L'objectif du contrôle parlementaire a trois volets. Premièrement, il est important de protéger la nation contre l'autocratie en s'assurant que les règles régissant les secteurs de la sécurité et de la défense ne soient pas trop facilement et trop fréquemment modifiées selon l'humeur du pouvoir exécutif. Deuxièmement, le Parlement devrait pouvoir s'assurer que les dépenses relatives à la sécurité ont été faites convenablement. Enfin, le contrôle parlementaire contribue à la démystification de la sécurité, en la plaçant dans le domaine de l'examen public minutieux, assurant ainsi la constitutionnalité, le devoir de rendre compte et la transparence. Cependant, l'inclusion du principe du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ne suffit pas pour assurer son application dans la vie de tous les jours, qui dépend plutôt de la réalité et de l'efficacité du contrôle effectué par la branche législative.

Nous allons explorer l'histoire du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité par l'Assemblée Nationale du Bénin et les défis auxquels elle fait face, sur la base de cette structure analytique, ajoutée aux idées tirées de l'histoire récente du pays.

Tout d'abord, on donne un bref profil du Bénin, suivi d'une analyse générale de l'évolution du secteur de la sécurité. Ensuite on considère la mise en application du principe avec un fort accent sur les situations difficiles qui entravent le contrôle effectif. La conclusion examine succinctement la base de la stabilité politique et de la paix au Bénin malgré un contrôle apparemment inefficace du secteur de la sécurité. Elle fait également des recommandations pour l'amélioration et la réorganisation de l'état actuel des choses.

## **2. Antécédents**

Ancienne colonie française depuis 1894 et anciennement connue comme République du Dahomey, le Bénin devint indépendant le 1<sup>er</sup>

## Bénin

Août 1960. Situé dans le Golfe de Guinée, il est limité par le Niger et le Burkina Faso au Nord, le Togo à l'Ouest, le Nigeria à l'Est et l'Océan Atlantique au Sud. Sa population est de 7,2 millions d'habitants (2004). La capitale politique est Porto-Novo et la capitale économique et administrative Cotonou. On avait l'habitude d'appeler le Bénin 'le Quartier latin de l'Afrique', en référence à la grande concentration des élites instruites, comparé aux autres pays.<sup>3</sup> Il a connu son premier coup d'état le 28 octobre 1963, une instabilité politique chronique s'en était suivie jusqu'au 26 octobre 1972 lorsque survint le dernier coup d'état militaire réussi. Le résultat de cette instabilité est que le Bénin avait été catalogué comme 'l'enfant malade de l'Afrique.'<sup>4</sup> Le coup d'état de 1972 amena au pouvoir Mathieu Kérékou, alors général de division.

Kérékou proclama la République du Bénin en 1975 et déclara le Marxisme – Léninisme comme étant la philosophie politique de l'Etat et de la société. Ainsi, il lança le Bénin dans la course pour devenir un Etat à parti unique avec un centralisme démocratique et la lutte des classes comme principes.<sup>5</sup> Cette évolution avait été arrêtée par une sérieuse mauvaise gestion économique et financière, la corruption et par des détournements de fonds. *La Conférence des Forces Vives de la Nation*<sup>6</sup> de février 1990 a sonné le glas du régime et a mis en marche une transition vers une démocratie multipartite libérale. Une nouvelle Constitution avait été adoptée par référendum et promulguée le 11 Décembre 1990.

La nouvelle Constitution a intégré la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et établi un régime présidentiel dans lequel le Président détient le pouvoir exécutif, et dispose des forces armées. Le Président partage l'initiative législative avec le Parlement (sections 57 & 105), et peut demander une seconde lecture d'une loi passée par le Parlement en utilisant son droit de veto (veto suspensif) (section 57). Le Chef de l'Etat peut, s'il est autorisé par l'Assemblée, légiférer et gouverner par des ordonnances dans des domaines qui sont normalement rattachés au pouvoir législatif (sections 110 & 111).

---

<sup>3</sup> Le Quartier Latin est un quartier dans Paris avec une concentration d'universités et d'activités intellectuelles.

<sup>4</sup> 'L'Enfant malade de l'Afrique.' C'est la définition générale du pays à cause de son instabilité politique en ce moment.

<sup>5</sup> Il y avait trois ou quatre principes majeurs : le matérialisme dialectique, le matérialisme historique, la lutte des classes, le centralisme démocratique et la dictature du prolétariat. Et le Socialisme avait été déclaré comme la voie nationale vers le développement économique.

<sup>6</sup> Voir la note 2 ci-dessus.

Cependant, le Parlement peut appeler le Président et contrôler les politiques du Gouvernement (sections 71, 79, 96, 99, 113). Ce contrôle ne peut pas aboutir à la démission du Gouvernement; le Président n'a pas, d'autre part, le pouvoir de dissoudre l'Assemblée Nationale. Dans certains cas, lorsque les institutions de la République, l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la nation ou l'application des accords internationaux sont en danger, le Président est doté de pouvoirs spéciaux d'urgence (section 68).<sup>7</sup> Le Président peut prendre des initiatives d'organiser un référendum pourvu qu'il / elle consulte le Président de l'Assemblée Nationale et le Président de la Cour Constitutionnelle (section 58). Ce régime de séparation rigide des pouvoirs est néanmoins tempéré par divers types de collaboration et d'échanges entre les différents organes de l'Etat. En plus, il y a plusieurs institutions nouvellement formées pour jouer le rôle de freins et contre – poids entre les trois branches traditionnelles du pouvoir. Ces institutions sont: la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour de Justice, la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication et le Conseil Economique et Social. Il reste encore à nommer un ombudsman avec la compétence d'enquêter /d'auditer le secteur de la sécurité. L'interaction et le fluide échange entre et parmi ces institutions et les principales branches constitutionnelles ont produit un environnement politique unique au Bénin.

Malheureusement, jusque là, les succès économiques n'ont pas suivi cette performance. Le Bénin est un pays pauvre fortement endetté. Son Produit National Brut est de 2,49 milliards \$ US avec un revenu par tête de seulement 397 \$ US. Malgré un taux de croissance avoisinant 5 % sur ces quelques dernières années, une abominable pauvreté sévit et l'administration est presque paralysée par la corruption.

Un tel environnement encourage la violence; et ainsi la sécurité devient un bien sérieux disponible seulement pour ceux qui peuvent se le permettre.

L'univers de ceux qui procurent la sécurité au Bénin comprend des acteurs publics et privés. En tête se trouvent le ministère de la défense nationale (les forces armées et les forces para – militaires), le ministère des affaires intérieures de la sécurité et de la décentralisation (la police), le ministère de la justice, de la législation et des droits de

---

<sup>7</sup> C'est la même disposition que celle de la Section 16 de la Constitution Française de 1958. En fait, elle donne au Chef de l'Etat tous les pouvoirs législatif et réglementaires, faisant ainsi de lui un 'dictateur temporaire' pour utiliser les termes de Dominique Turpin dans *Libertés Publique & Droits fondamentaux*, Paris, Edition du Seuil, 127.



## Bénin

l'homme (les juges et les prisons), le ministère de l'agriculture, de la pêche et de la gestion (services de l'eau et de la conservation des forêts), Le ministère des finances et de l'économie (les douanes) et la présidence de la République (*garde rapprochée et service des archives et de la documentation*, les services de renseignement). En ce qui concerne le secteur privé, jusqu'en 1990, il y avait un système de sécurité traditionnel informel aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines. Pendant les années 70 et 80, il y avait eu un effort délibéré et systématique de l'attirer et de l'incorporer dans le modèle de police de masse formelle de l'ère révolutionnaire. Ce système de police sans frais, malgré quelques cas occasionnels de corruption, avait engagé les populations et opérait sur la base du militantisme et du patriotisme, mais n'a pas survécu à la chute, en 1990, du régime politique révolutionnaire qui l'avait encouragé.

Aujourd'hui, les compagnies privées de sécurité poussent comme des champignons et pénètrent dans chaque aspect de la vie, y compris l'économie. Elles sont supposées être réglées par le ministère des affaires intérieures. La question des compagnies privées de sécurité est traitée plus sérieusement ci-dessous.

Enfin, la société civile commence à jouer un important rôle en ce qui concerne le secteur de la sécurité. Certaines ONG locales et internationales travaillent avec les autorités sur les questions relatives au fonctionnement du système national de sécurité. Le contrôle du secteur de la sécurité nationale par les ONG prend la forme de l'organisation de séminaires de formation à l'intention des diverses composantes du système. En plus, des communiqués de presse condamnant les abus et le mauvais comportement des différentes unités de la sécurité sont un moyen d'attirer l'attention de la nation et du secteur lui-même sur les erreurs de ses façons de faire.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Par exemple GERDES Afrique a mis sur pied une commission indépendante d'enquête pour enquêter sur le rôle joué par les diverses parties impliquées dans les tragiques événements du 18 août 2004 à Porto-Novo où les efforts de l'état pour nettoyer l'industrie pétrolière avaient provoqué des émeutes ayant entraîné des pertes en vies humaines. Cette enquête a permis de relever la faiblesse du cadre réglementaire régissant le secteur pétrolier et les défauts dans sa mise en œuvre. Elle a également démontré les insuffisances socio-économiques de ce même secteur. Les résultats de cette enquête avaient été publiés et remis aux autorités pour servir de guide pour toutes initiatives ultérieures dans le secteur.

## **2.1 Les Principaux Défis du Secteur de la Sécurité**

Le principal défi que le secteur de la sécurité nationale a à affronter est relatif à la bonne gouvernance, qui demande une gestion efficace, avec les diverses prérogatives et devoirs des différents acteurs de la sécurité clairement définis, de sorte qu'ils soient accomplis efficacement. Au lieu de cela, le système souffre d'une corruption généralisée à tous les niveaux. L'excessive politisation du système de sécurité nationale est également une imperfection grandissante dans le système.

L'autre principale difficulté concerne le manque de ressources matérielles et humains nécessaires aux acteurs de la sécurité pour exercer leurs fonctions. Par conséquent, il est extrêmement difficile d'assurer la surveillance du territoire national, en particulier le long des très longues frontières. La porosité des frontières tend à faciliter le crime transfrontalier. Deuxièmement, les activités semblent être extrêmement dispersées et donnent une impression générale de désordre et d'opacité du fait du manque de coordination et parce que plusieurs agences du secteur ne sont pas intégrées. En conséquence, plusieurs dimensions de la sécurité humaine, comme entre autre la pollution et le trafic, n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent.

En vue d'accomplir les nombreuses tâches complexes qu'ils ont devant eux, les divers corps de la sécurité nécessitent des ressources humaines bien formées et qualifiées. Les règles relatives au maintien de l'ordre public devraient être améliorées afin de les rendre plus transparentes. En même temps, les responsabilités appropriées devraient être données aux autorités locales dans ce domaine, à cet effet, l'établissement de services de police municipale au niveau communal est attendu dans un avenir très proche.

## **3. Le Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité: Théorie et Pratique**

### **3.1 L’Affirmation du Principe du Contrôle**

Le Bénin a souscrit au principe de la suprématie de contrôle civil et parlementaire du secteur de la sécurité. Le principe du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est à l'origine associé au républicanisme du Bénin qui a établi pour la première fois la base constitutionnelle pour la compétence de l'Exécutif dans les problèmes de défense et de sécurité sujets au contrôle du Parlement, y compris le contrôle budgétaire. Dans ce contexte, l'inclusion du principe du

## Bénin

contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité dans la Constitution devrait être considérée comme l'expression du credo démocratique du peuple du Bénin, et comme un important pas vers une supervision effective du secteur de la sécurité.

Le Bénin a adopté le principe de contrôle parlementaire des secteurs de la sécurité et de la défense en commençant par la Constitution de 1959 qui avait confié à la branche exécutive le commandement des forces armées et avait donné à la branche législative le pouvoir de contrôler ses actions.<sup>9</sup> La Constitution de 1990 accorde le pouvoir exécutif au Président de la République qui est également le Chef du Gouvernement et qui dirige les forces armées et est responsable de la défense nationale (section 54).<sup>10</sup> En plus, il est stipulé que la détermination des principes généraux sur 'l'organisation générale de la sécurité interne' et 'les contraintes imposées par la sécurité interne du pays sur les citoyens (...) et sur leurs biens' tombent sous la compétence de la loi (section 9) qui est la compétence de l'Assemblée qui a également le droit de voter sur le budget (section 99). Le pilier fondamental du principe du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est, à savoir la base constitutionnelle pour la compétence dans les problèmes de défense et de sécurité confiée à un exécutif sujet au contrôle d'un Parlement avec le pouvoir pour le faire, y compris le contrôle budgétaire.

Cette tradition semble avoir été perdue dans les années suivant l'indépendance à cause des rivalités politiques intenses qui opposaient les leaders importants d'après l'indépendance du Bénin et leurs partis détachés, basés dans leurs régions.<sup>11</sup> Dans le paysage politique volatile marqué par une instabilité institutionnelle qui s'en est suivie,

---

<sup>9</sup> Il faudrait rappeler que la Constitution Française de 1958 a inspiré énormément les membres de l'Assemblée Constituante du Bénin en 1959.

<sup>10</sup> La Constitution de 1959 a accordé le pouvoir exécutif au premier ministre qui 'dirige les actions des services publics' et 'est responsable de l'ordre public'. La République du Dahomey avait été proclamée le 4 Décembre 1958. Fortement inspirée par la Constitution Française de 1958, la Constitution de 1959 établit un système parlementaire paralytique dualiste: le Président de la République Française continuant d'être le Président du territoire du Dahomey, le premier ministre n'était responsable que devant l'Assemblée Législative habilitée à recevoir sa démission. Cf. section 19, 20 & 22 dans Toudonou J.A. et Kpénonhou C. 1977. Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes, Cotonou: Friedrich Naumann Foundation, 23 – 24.

<sup>11</sup> Voir Toudonou et Kpénonhou, *op.cit.*, 3. D'autres développements et analyses éclairant la période et des événements peuvent être trouvés dans Ahanhazo M. G. 1969. *Naissance d'un Etat noir: l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours*, Paris: L.G.D.J.

les militaires, la seule institution capable d'imposer sa volonté s'étaient trouvés dans le rôle de seul arbitre.<sup>12</sup>

Elle est intervenue fréquemment sur la scène politique nationale, souvent sous l'influence des ambitions personnelles des officiers, quelques fois sous l'ordre de centres d'intérêt extérieurs.<sup>13</sup> Dans d'autres cas, cette intervention était une réponse à l'invitation explicite des acteurs politiques internes.<sup>14</sup> L'instabilité qui avait suivi avait profondément affecté le statut même de l'Etat, les coups d'état répétés et les putschs avaient provoqué une inflation des Constitutions. A peu près dix Constitutions avaient été adoptées entre 1959 et 1990, avec une durée de vie d'entre deux à trois ans. A l'exception de la Constitution du 11 décembre 1990, la Constitution dont la durée a été la plus longue était la Loi Fondamentale du 26 août 1977.

Sauf pour les Constitutions de 1959 et de 1977, toutes les autres avaient établi un régime présidentiel avec un exécutif fort. Comme d'habitude, le commandement suprême de ses forces armées est expressément confié au Chef de l'Etat, qu'il soit civil ou militaire. En effet, toutes les Constitutions suivantes (la Constitution du 26 Novembre 1960, la Constitution du 11 janvier 1964, et la Charte du 1<sup>er</sup> Septembre 1966, la Charte du Directoire militaire du 26 Décembre 1969, la Charte du Conseil Présidentiel du 7 Mai 1970, l'Ordonnance n° 74-68 du 18 novembre 1974 relative à la structure du pouvoir sous

---

<sup>12</sup> Il nous est rappelé ici le postulat fondamental du *Soldat et de l'Etat* de Huntington qui est que l'état des relations civil-militaires, et la possibilité de contrôle objectif reflètent beaucoup l'état des relations civil - civil. Les clivages fondamentaux entre les partis civils et fractions érodent les fondations d'un contrôle constitutionnel des militaires. Un consensus démocratique entre les fractions civiles sur les règles du jeu est une pré-condition pour un contrôle civil efficace de la sécurité.

<sup>13</sup> Le rôle joué à cet égard par la *Cellule Africaine* de l'Elysée à savoir, sous la direction de Jacques Foccart est assez documenté. Voir Péan P. 1983. *Affaires Africaines*, Paris: Fayard.

<sup>14</sup> Quelques fois au faite des troubles sociaux, c'est à la demande expresse des leaders des organisations syndicales ou des acteurs politiques eux-mêmes que les tentatives de coup d'état sont montées. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les invitations adressées aux soldats par les acteurs civils de prendre le pouvoir paraissent comme une application 'tropicalisée' du principe (du contrôle public, civil si ce n'est pas parlementaire) du secteur de la sécurité. Les derniers commandent aux premiers de faire ce qui leur plaît. Une analyse critique de ce phénomène peut être trouvée dans Kougniazondé C., *Contrôle Civil des Militaires en Afrique dans Militarisation et Violence Politique en Afrique Tropicale*, PhD dissertation, Department of Government & International Studies, Université de Notre Dame, Décembre 1998, volume 1, 95-114. Ma recherche antérieure avait trouvé des illustrations au Bénin, au Burma, au Burkina Faso, en Sierra Léone, aussi bien qu'en France.

le Gouvernement de la Révolution Militaire (MRG), la Loi fondamentale du 26 août 1977 amendée par la Loi Constitutionnelle n° 84 – 003 du 6 mars 1986, la Loi Constitutionnelle n° 90 – 022 promulguée le 13 août 1990 et la Constitution du 11 décembre 1990) avaient retouché les fondations posées par la Constitution de 1959. Seul un échantillon significatif des dispositions pertinentes de ses constitutions (ou de leurs équivalents) est examiné ici, puisqu'un examen approfondi de leur totalité irait au-delà de la portée de la présente étude.

Par exemple, la Constitution de 1964 a établi le Président de la République comme Commandant Suprême des forces armées. En consultation avec le Conseil des Ministres, il nomme les membres du Conseil supérieur de la défense (section 26). La même disposition avait été répétée dans la Constitution de 1968 (section 38) et dans la Constitution de 1990 (section 62).<sup>15</sup> En plus, la Constitution de 1964 attribue la responsabilité de la défense nationale au Président du Conseil, à savoir le Vice – Président de la République (art. 38). Chose assez intéressante, la Constitution de 1968 stipule que l'Armée est responsable du régime qu'il institue (section 39) et qu'il doit contribuer au progrès économique, social et culturel par sa participation aux tâches de l'édification nationale (section 40). Elle interdit au Président de faire appel à des forces armées étrangères pour intervenir dans un conflit interne (section 41 sur les pouvoirs exceptionnels). Une telle interdiction avait déjà été incluse dans la Constitution de 1964. La Charte du Conseil Présidentiel de 1970 considère comme haute trahison le recours aux forces armées en vue de rester au pouvoir au-delà de la durée normale de son mandat ou de mettre en danger le système du gouvernement (section 30).<sup>16</sup> Par contre l'actuelle Constitution de 1990 considère comme haute trahison lorsque le président viole son serment, ou est reconnu avoir commis ou toléré de graves violations de droits de l'homme, lorsqu'il cède une partie du territoire national ou porte atteinte à la conservation d'un environnement (section 74).

La politique de la sécurité est normalement un devoir constitutionnel de la branche exécutive (qui a la prérogative d'initier des lois dans le domaine de la sécurité). Le principe correspondant de la séparation des pouvoirs exige cependant que le contrôle de l'exécution et de la

---

<sup>15</sup> Voir aussi la Section 63 de la Constitution de 1990.

<sup>16</sup> Le Conseil Présidentiel était une institution à trois membres. Il offre pour deux ans une présidence tournante, en commençant par le Président Hubert K. Maga le 7 mai 1970; le Président Justin T. Ahomadegbe a eu son tour le 7 mai 1972. Le Président Sourou M. Apithy n'a jamais vu le sien arriver car en octobre 1972, il y a eu le coup d'état fomenté par Mathieu Kérékou et ses bérêts rouges.

mise en œuvre de la politique de la sécurité soit placé sous une supervision parlementaire. L'environnement institutionnel créé par la Constitution du 11 Décembre 1990 est caractérisé par une nette séparation des pouvoirs et des responsabilités parmi les diverses branches du gouvernement. Tandis que le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée Nationale, l'Exécutif participe par des projets de loi qui doivent être délibérés au Conseil des Ministres (section 56). Conformément à la section 79, l'Assemblée exerce deux fonctions: 'elle exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement.' Entre autres sujets, le statut du personnel militaire et l'organisation de la défense nationale tombent dans le domaine du pouvoir législatif du Parlement. En plus la Constitution de 1990 autorise expressément 'tout membre d'un organe constitutionnel à user de tous les moyens possibles en vue de rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris l'utilisation des accords de coopération militaire et de défense' en cas de tout changement de pouvoir inconstitutionnel comme les *coups d'état*/ putsch, agression mercenaire ou toute sorte de *coup de force*.

Elle considère une telle résistance comme un 'droit et un devoir' (section 66). Dans le même esprit, toute tentative des forces armées de renverser le régime constitutionnel est décrite 'comme un abus d'autorité et un crime contre la Nation' (section 65). En outre, elle interdit au Chef de l'Etat de faire appel aux forces armées de police étrangères pour aider à régler quelque conflit interne que ce soit, sauf dans les cas prévus dans la Section 66. Enfin, tout personnel des forces armées désireux de faire acte de candidature pour les présidentielles (section 64) ou pour l'Assemblée Nationale (section 81) devra d'abord démissionner des forces armées et de sécurité publique.

Il faudrait noter que les diverses Constitutions et Chartes demandaient la mise sur pied de comités permanents pour étudier les questions et sujets sensibles avant qu'ils soient débattus en sessions plénières. Ils avaient également imaginé des mécanismes pour la supervision de l'action gouvernementale, comme les convocations, les questions orales et écrites (avec ou sans débat) et des commissions d'enquête parlementaire.

Enfin, il faut noter que la Loi Constitutionnelle 90-22 du 13 mars 1990, relative à l'organisation des pouvoirs durant la période de transition, stipule que le Gouvernement, qui dispose de l'administration et de l'armée, est responsable devant le Haut Conseil

de la République (section 29).<sup>17</sup> Le Haut Conseil pouvait demander au Gouvernement de répondre à des questions écrites ou orales. A sa propre initiative, ou à celle du Président ou du Gouvernement, il pouvait aussi tenir des sessions périodiques de négociation sur les politiques nationales avec le Président et le Gouvernement. Plus important encore, les recommandations ou décisions du haut Conseil de la République résultant des convocations ou sessions de négociation étaient exécutoires (section 30). La question de l'applicabilité des recommandations faites et décisions prises par l'organe en charge de la supervision mène à celle de l'efficacité et de la crédibilité du contrôle des actions du gouvernement.

Il reste à voir comment les diverse législatives, surtout celles élues sous l'actuelle Constitution, ont mis ce principe en pratique.

### **3.2 L'Application du Principe de Contrôle**

Un coup d'œil sur la pratique du contrôle parlementaire sur les forces de sécurité suppose qu'il a été appliqué différemment durant l'histoire récente du pays. Le 26 Octobre 1972 étant une date limite critique; c'est-à-dire que l'évaluation du contrôle parlementaire varie selon qu'il ait lieu avant ou après cette date fatidique du 26 Octobre 1972. Avant la période révolutionnaire post 1972, l'affirmation du principe du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité ne limitait ni n'empêchait la présence massive de militaires dans la politique du Bénin. En effet, il y a eu de nombreux coups d'état et régimes militaires.

La supervision des secteurs de la sécurité et de la défense constitue un défi majeur, dans les pays en développement en général, et surtout dans les pays de l'Afrique sub-saharienne où il y a un héritage des militaires en charge de la loi et de l'ordre. Plusieurs facteurs concourent à rendre l'application du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité très difficile. L'un de ces facteurs c'est la fragilité institutionnelle des assemblées législatives et le bas niveau d'instruction du personnel administratif. La complexité grandissante des questions de sécurité et de défense en constitue un autre. Enfin les qualifications techniques supérieures en matière de sécurité de la branche de l'Exécutif comparées à celles des parlementaires.

---

<sup>17</sup> La Conférence Nationale de Février 1990 a établi une transition d'un an qui a abouti à l'élection du Président Nicéphore D. Soglo investi dans ses fonctions en avril 1991. Le Haut Conseil de la République avait opéré comme l'organe législatif pendant la période de transition.

Cependant, une telle supervision reste un des fondements de la démocratie puisque la politique de la sécurité intérieure et extérieure joue un rôle central dans les relations de pouvoir au sein et parmi les sociétés humaines. Ni le caractère sensible de ce domaine, ni les raisons mentionnées ci-dessus ne pourrait justifier l'exclusion du Parlement, des médias et de la société civile de la participation dans la mise en œuvre de ce principe. Jusqu'à présent en réalité, le parlement, les médias et la société civile sont souvent chassés de ce processus.

Il existe plusieurs mécanismes et canaux par lesquels l'Assemblée Nationale peut demander des informations à l'Exécutif en vue de contrôler les activités de ce dernier. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité s'effectue surtout à travers le processus d'autorisation du budget et le contrôle des dépenses du gouvernement par le parlement. Le Parlement a un pouvoir quasi extensif sur les questions budgétaires: il peut modifier, réduire ou accroître les dotations budgétaires. Le contrôle est aussi exercé par la convocation, les interrogations, les commissions d'enquête parlementaires, les questions orales et écrites et les pétitions (section 113 de la Constitution de 1990). Les commissions temporaires et spéciales peuvent également être créées. (Voir ci-dessous)

Mais les justifications fournies par le Gouvernement en réponse à de telles demandes d'informations ont rarement trait aux secteurs de la défense et de la sécurité. C'est probablement le cas parce que les questions soulevées par les membres du Parlement ne touchent pas ces préoccupations qui, d'autre part, peuvent ne pas être d'une grande importance pour leurs circonscriptions électorales respectives. En effet, l'opinion publique est à peine au courant des questions de sécurité.

Les rares expressions d'indignation publique vis-à-vis du Gouvernement pour des questions de sécurité et de défense ne peuvent se manifester que lorsque surviennent des événements majeurs dangereux ou désastreux (hold-up, vols à main armée, violence interethnique à grande échelle, etc.). Un rapport du Parlement produit le 18 mai 2004 a montré que seulement quatre des 57 questions que l'Assemblée Nationale avait adressées au Gouvernement pendant la quatrième Législature étaient liées directement ou indirectement aux problèmes de sécurité. Ces questions, concernaient 'la construction de bâtiments pour la police d' Avrankou', 'l'inclusion dans le budget des coûts de la construction d'un poste de police à Akpro – Missereté,' les 'conditions d'autorisation de possession d'armes et les identités des bénéficiaires depuis la formation du Gouvernement actuel' et les 'mesures à prendre par les Etats de la sous-région pour prévenir la



dégradation de la situation socio-politique en Côte d'Ivoire.<sup>18</sup> Très souvent, les réponses du Gouvernement ne sont pas des engagements fermes mais quelques vagues promesses de prendre des mesures dans le futur. En tout cas, dans les quinze années qui ont suivi le retour de la démocratie (1991), vingt commissions parlementaires d'Information, d'Enquête et de Supervision ont été mises sur pied. Cependant, aucune d'entre elles n'a traité de questions relatives à la sécurité ou à la défense.

De ce qui précède, il est évident que le contrôle parlementaire est loin d'être une réalité consolidée au Bénin. Bien que sa mise en pratique puisse affecter tous les secteurs de la vie sociale nationale, beaucoup de sa réalisation dépend des calculs politiques et de l'inclinaison psycho – sociologique et de la susceptibilité des membres du Parlement qui cherchent à exprimer leurs préoccupations en tenant compte des anxiétés de la vie de tous les jours et des problèmes de leur circonscription électorale. Cependant, dans la pratique, dans le cadre des autorisations budgétaires annuelles, les questions de nouvelles acquisitions, de déploiement de troupes et de formation de troupes sont rarement, si ce n'est du tout, discutées en détail avant qu'une autorisation ne soit votée. Les considérations telles que l'origine, la nature, la qualité technologique, la performance des nouvelles armes, la capacité des fabricants, les questions de sécurité régionale, etc., n'ont pas d'influence sur le vote du budget du secteur de la sécurité. Le ministre d'Etat chargé de la défense nationale a confirmé que, le contrôle conformément à la section 113 de la Constitution de 1990 est toujours général, il n'est pas suivi de sanctions et les recommandations faites par l'Assemblée Nationale relatives à ses demandes d'information ne sont pas exécutoires, contrairement à celles adoptées par le *Haut Conseil de la République* pendant la période de transition.<sup>19</sup>

Deux aspects finaux du contrôle ont été omis. Le premier concerne les relations entre l'Assemblée Nationale et d'autres Parlements. Le second concerne la mise en place et le fonctionnement des comités parlementaires permanents. L'Assemblée Nationale développe et entretient des relations dynamiques avec les Parlements de par le monde. Elle est représentée dans les Parlements de la CEDEAO et de l'UA. Elle s'implique aussi activement dans les associations de

---

<sup>18</sup> Les deux dernières questions avaient été soulevées par le même membre du Parlement, un Avocat et Professeur de Droit à l'Université.

<sup>19</sup> Echange informel avec le ministre d'Etat chargé de la Défense Nationale le 18 janvier 2005.

Parlementaires et ses représentants occupent souvent des postes importants dans leurs organes de direction. En ce qui concerne le second aspect, le Parlement du Bénin a très tôt mis en place des Bureaux, des Comités Permanents et des comités électoraux. Le nombre des comités permanents a changé avec le temps. Le paragraphe suivant analyse la mise sur pied et le fonctionnement des comités relatifs au contrôle du secteur de la sécurité.

### 3.3 Les Comités Parlementaires Traitant des Questions de Sécurité

Le nom du comité chargé des questions de sécurité a changé avec le temps. Sous les deux premières législatures (1960 et 1964), le secteur de la sécurité faisait partie de la compétence de la commission de la politique générale et de la législation.<sup>20</sup> De 1980 à 1989, elle s'appelait *commission de défense et sécurité*; et depuis 1991, on l'appelle *commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité*. La présidence du comité sous les différentes législatures a été mixte, i. e. trois officiers supérieurs (ou anciens) et quatre administrateurs civils.<sup>21</sup> Les archives parlementaires ne révèlent pas quel pourcentage des membres des comités avait une fois fait partie des forces armées ou à la sécurité publique. Cependant, le comité avait été présidé par le Commandant Mama Djougou Amadou pendant trois Législatures, pendant l'Assemblée Nationale Révolutionnaire; en 1995 et 1999, il avait été présidé respectivement par les anciens colonels Adolphe Biaou et Soulé Dankoro. M. Bertin Bornu (1960), M. Salomon Biokou (1964), M. Albert Tévoédjrè (1991), M. Bernard L. Davo (2003), tous des civils, ont été en charge de cet organe dont l'actuel Président est Mr. Venance Gnigla (2007). En somme, la vie du comité chargé de la sécurité du peuple du Bénin a été régie par trois Officiers Supérieurs (ou anciens) et cinq administrateurs civils. Il faudrait noter que la plupart des membres des divers comités sur la défense et la sécurité avaient terminé leur cursus universitaire. En plus, la présence du personnel militaire dans le comité renforce la qualité du contrôle et facilite l'accès aux informations précieuses pour les débats sur la sécurité et la défense. De ce point de vue, on doit rappeler que la

---

<sup>20</sup> Il n'y a pas de preuve de l'existence de tel comité spécifique chargé de la question de la sécurité, quoi qu'il n'ait pas été totalement ignoré.

<sup>21</sup> En mars 2007, la Législature a été renouvelée. Le nombre de Comités Permanents dans la 5<sup>e</sup> Législature n'a pas changé, ni leur dénomination. Le nouveau Président du Comité sur la Défense et la Sécurité est un administrateur civil, ancien ministre chargé de la Communication et des Nouvelles Technologies de l'information, Mr Venance Gnigla.

Constitution actuelle demande qu'un soldat démissionne de l'armée avant de chercher à se faire élire au Parlement (sections 64 et 81). L'expérience sous l'Assemblée Révolutionnaire Nationale où les divers groupes socio professionnels, y compris le personnel des forces armées étaient représentés selon des quotas établis, pourrait être prise comme exemple. Malheureusement cependant, les archives parlementaires ne permettent pas de se documenter sur cela.

### **3.3.1 Pouvoirs et Responsabilités du Comité de Défense et de Sécurité**

*La commission des relations extérieures, de la coopération ou développement, de la défense et de la sécurité* est mieux connue du public comme la *commission des relations extérieures*. Le nom du comité reflète ses attributions mais l'accent est mis sur la diplomatie et les relations extérieures, comme par opposition aux problèmes de défense et de sécurité, contrairement au Parlement de l'ère révolutionnaire où il y avait deux comités séparés.

Le comité de défense et de sécurité fonctionne régulièrement et correctement. Il est présidé par un Président élu par ses pairs. Le Président convoque le comité quarante-huit heures avant sa réunion, sauf pour les cas d'urgence. La période de convocation est d'une semaine lorsque l'Assemblée Nationale n'est pas en session. Cependant, aucune réunion ne peut être convoquée, sauf en cas d'urgence, lorsque l'Assemblée Nationale est en session plénière. Pendant ses sessions, au moins une demi-journée par semaine, est consacrée aux affaires du comité permanent. La section 35 des règles de procédures internes de l'Assemblée Nationale rend la participation aux réunions obligatoire et prescrit des sanctions qui peuvent mener jusqu'à la suspension des membres du comité absent. Un membre du Parlement suspendu ne peut pas prendre part aux travaux d'un autre comité durant la période de sa suspension et 'perd un tiers de ses allocations parlementaires pour trois mois'.

Les pouvoirs du comité sont stipulés dans la section 29 du Code de procédure interne, comme spécifié dans l'Encadré ci-dessous. Cette disposition établit clairement l'*autorité* du Comité dans le contrôle du secteur de la sécurité, le comité et le Parlement comme un tout sont dotés de pouvoirs pour s'assurer que le pays jouit d'un système de sécurité démocratique, devant rendre des comptes et efficace. Cependant, le pouvoir de l'Assemblée Nationale de contrôler le système de sécurité avait été entravé, comme nous l'avons déjà dit, par une violation historique du principe de la neutralité des militaires

en matière de politique, et plus tard, par un retour à une situation semblable à la conception française de la *Grande Muette*.

**Encadré No. 4.1**

**Les Pouvoirs du Comité de Défense et de Sécurité du Bénin**

Le Comité de défense et de sécurité a compétence dans les domaines suivants:

- Relations internationales;
- Politique extérieure;
- Coopération internationale;
- Traités et accords internationaux;
- Protection des intérêts du Bénin à l'étranger, statut des étrangers résidant au Bénin;
- Coopération interafricaine et intégration;
- Organisation générale de la défense;
- Politique de coopération et d'assistance en matière de sécurité et de défense;
- Personnel civil et militaire de l'armée;
- Forces de la police;
- Justice militaire;
- Sécurité et intégrité territoriale, sécurité des biens et des personnes.

Source: Section 29 du Code de Procédure Interne, Bénin

**3.4 Indépendance des Forces Armées: De l'Insubordination à la Neutralité Politique**

Le principe du contrôle politique sur les militaires vise à établir une neutralité politique des forces armées et à consolider l'autorité des organes politiques. Cependant, cette attente n'a pas tenu puisque depuis, il y a eu une implication continue des militaires dans la politique tout au long des années 1960, 70 et 80. De nombreux coups d'état ont mené à la formation de plusieurs gouvernements militaires. En fait, l'apparente indépendance d'action dont avaient joui les militaires pendant la période en considération est difficile à expliquer, puisqu'elle semble avoir été due à des facteurs complexes.

La mise en œuvre du contrôle sur les militaires et son efficacité dépendent de l'aptitude et de la capacité institutionnelle. Elle ne devient efficace qu'une fois que les officiers acceptent et intègrent les valeurs de la suprématie des autorités civiles dans leur éthique.<sup>22</sup> C'est seulement après ce changement d'orientation de valeur que le Parlement peut trouver et développer une attitude et une aptitude

<sup>22</sup> Kougniazondé, *op. cit.*, 81.

appropriées. Plusieurs facteurs ont contribué à saper la mise en pratique du principe du contrôle parlementaire. Parmi eux, il y a l'opportunisme des acteurs politiques civils, l'ambition personnelle de certains officiers militaires, des influences extérieures sur certains officiers, l'Interférence d'Etats puissants. Les militaires sont un instrument de violence d'état. Ils devraient être neutres et apolitiques. Cependant, le rôle des militaires en tant qu'arbitre des querelles politiques et des crises sociales au Bénin a souvent mené à des interventions prétoriennes. Ainsi, la Constitution de 1990 a tendu à ostraciser les 'citoyens en uniforme', les obligeant à se débarrasser de leurs identités professionnelles avant de chercher à briguer un poste politique électif.

#### **4. Les Défis au Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité**

La sensibilité et les objectifs en concurrence de la politique de la sécurité imposent de sévères restrictions au contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Tout d'abord, il existe une tension inhérente entre la confidentialité et la transparence. L'impact de ces restrictions peut être exacerbé par des défis institutionnels et structurels qui entravent encore plus la capacité du Parlement à exercer ses fonctions de contrôle.

**Restrictions légales et politiques:** le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est considérablement limité par les impératifs du secret et de la confidentialité qui sont inhérentes dans les activités des forces armées et des services de sécurité. Il y a divers niveaux de confidentialité que les commissions d'enquête parlementaire doivent respecter, à savoir 'la secrète défense' et le 'secret de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat'.<sup>23</sup> Par la suite, la méthode principale de contrôle parlementaire, i.e. l'examen et l'adoption du budget, devient plus ardue. Le contrôle devient encore plus difficile à la lumière des activités extra-budgétaires dans lesquelles les forces armées jouissent d'une grande discrétion. En plus, la confidentialité entourant le secteur de la sécurité, surtout l'acquisition d'armes, peut mener à la corruption et aux irrégularités. Le commerce international des armes, soutenu par des intérêts économiques et financiers

---

<sup>23</sup> Ces principes sont formellement énoncés dans des documents non officiels. Cependant, le Président de la Commission de Défense et de Sécurité (officiellement Commission des Relations Extérieures) a mis un accent particulier sur eux comme pouvant limiter véritablement le contrôle. Cela est également vrai pour le ministre de la défense qui a souligné que dans le processus, ce n'est pas à toutes les questions soulevées par les parlementaires qu'on doit répondre.

puissants, augmente la corruption dans le secteur de la sécurité de plusieurs pays.<sup>24</sup> Les intérêts personnels peuvent être trafiqués derrière l'étiquette de 'sécurité nationale'. En vue de prévenir la domination militaire dans le processus budgétaire de la défense, la capacité du Parlement de contrôler l'exécution du budget de la défense doit rester une priorité absolue. Quelques ajustements mineurs, comme les visites et échanges d'informations entre le Parlement et les forces armées pourrait apporter quelques corrections à la situation actuelle tout en se conformant aux règles fondamentales du principe de la confidentialité et de la gestion des ressources publiques. Au-delà de ces limites politiques, les restrictions matérielles rendent le contrôle parlementaire plus difficile dans la pratique.

**Les restrictions matérielles:** l'environnement institutionnel manque de commissions parlementaires spécialisées et de capacité d'audit pour la supervision de l'exécution du budget dans les pays en développement. En plus, les assemblées législatives de ces pays ne sont pas convenablement équipées pour effectuer un contrôle approprié. En outre, les membres de la commission de défense et de sécurité sont, pour la plupart des civils sans connaissance spécialisée sur les questions de sécurité. Ici encore, le 'secret défense' et une confidentialité excessive peuvent empêcher les experts militaires et leurs homologues civils de répondre de façon exhaustive aux questions soulevées par les membres de la commission. En plus, les membres de la commission de défense et de sécurité ont un court terme de fonction (trois à cinq ans) au cours duquel les préoccupations pour la réélection laissent peu d'espace et de temps pour développer une perspicacité et rassembler les informations nécessaires pour le travail quotidien de contrôle. Enfin, il n'y a pas assez de personnel, d'espace de travail ni d'instruments de recherche. Seuls deux Assistants supérieurs aident la commission dans son travail. Ils sont responsables devant le secrétariat administratif de l'Assemblée Nationale. Cela signifie que les assistants ne sont pas engagés par le

---

<sup>24</sup> Le parlement ne fouille pas au quotidien dans les dotations budgétaires, il augmente ou réduit les niveaux de dépenses demandées par le projet de la loi du gouvernement. Mais toute violation du budget peut être découverte plus tard par la Chambre *des comptes* de la Cour Suprême. En fait, la constitution donne à la Cour Suprême, entre autres, le pouvoir de vérifier et de contrôler les dépenses publiques. A cet effet, cet organe révise l'exécution de la *Loi des Finances* (le budget annuel) et publie un rapport qui est promulgué en loi (généralement connue comme Loi de règlements par le gouvernement. Les comportements de corruption et anormaux ou les détournements de fonds pourraient être détectés dans le processus. Il est cependant regrettable que cette Loi n'intervienne pas plus souvent. La première a été passée depuis 1990 a été votée en 2001 et elle ne couvre que 1999.

### *Bénin*

Président de la commission, mais par le Président de l'Assemblée Nationale. Le Président de la commission a un petit bureau. Mais il n'y a pas de salle de réunion spécialement et de façon permanente affectée à cette activité de la commission. On s'attend à ce que les besoins d'espace et les problèmes de personnel soient résolus une fois que la construction du nouveau siège du Parlement sera terminée.

Une transparence plus accrue dans la politique sécuritaire renforcera les institutions démocratiques. Pour parvenir à ceci, le Parlement devrait être capable d'intervenir dans tous les aspects du processus de définition de la politique sécuritaire et de sa mise en œuvre effective. Après cela, la détermination des principes fondamentaux de la défense nationale et de la sécurité est une compétence législative conformément à la section 98 de la Constitution. Cependant, dans les systèmes représentatifs, et le Bénin n'est pas une exception, les Parlements jouent un rôle limité dans l'élaboration des politiques de sécurité nationale qui sont typiquement un domaine exclusif des agences sous le contrôle de la branche exécutive.<sup>25</sup> En fin de compte, cela peut exclure les besoins objectifs de sécurité humaine et les aspirations des populations de la formulation de la politique de sécurité nationale. Pour illustrer ce point, voici une discussion sur la régulation de la sécurité privée, des questions de renseignements, et un projet de loi visant à réformer les forces armées.

#### *Régulation des compagnies privées de sécurité locales au Bénin*

Bien qu'elles soulèvent les questions fondamentales relatives au monopole de la source de la violence organisée et la capacité de satisfaire les besoins et les aspirations des populations en matière de sécurité, les compagnies privées de sécurité sont devenues établies comme des acteurs critiques dans l'approvisionnement de la sécurité. Nous allons donc nous focaliser sur les questions relatives à leur régulation. Il est intrigant que ce soit *encore* juste par un simple *Arrêté*<sup>26</sup> que le ministre des affaires intérieures réglemente la création,

---

<sup>25</sup> Il existe au Bénin une politique nationale de défense et de sécurité. C'est très important en termes de contrôle démocratique du secteur de la sécurité; sans 'politique', le contrôle parlementaire devient en effet virtuellement dénué de tout sens.

<sup>26</sup> Un arrêté est un acte réglementaire unilatéral pris, dans le cas présent, par le ministre des affaires intérieures. Le texte date du milieu des années 80 et du début des années 90 et n'a subi ni modification, ni mise à jour jusqu'à présent. Les groupes et la paperasserie à rencontrer pour obtenir copie de ce texte et la liste des compagnies privées agréées dans ce domaine indiquent non seulement les pratiques opaques existantes mais également les intérêts en jeu dans les compagnies privées et leur Direction.

l'organisation, les attributions et le fonctionnement des compagnies privées de sécurité, nommées *sociétés privées de gardiennage et de sécurité*. Ce n'est même pas un arrêté interministériel ni un décret discuté à une réunion du Conseil des Ministres et signé par le Chef de l'Etat et contresigné par les ministres concernés. Cela suscite certainement un nombre de questions légitimes. Serait-ce une porte ouverte aux abus de toutes sortes ? Dans de telles circonstances comment peut-on contrôler le trafic des armes légères et de petit calibre ou y mettre fin (non pas juste au Bénin mais dans la sous-région)? N'y a-t-il pas logiquement une relation entre la multiplication des compagnies privées de sécurité et l'accroissement du nombre des vols à main armée et autres crimes y relatifs dans le pays ? Et enfin, qui sera chargé de la délicate tâche de répondre à ces questions ?

On ne peut assez souligner que cet aspect du secteur de la sécurité devrait être et doit être réglementé par la loi comme le stipule la section 98 de la Constitution. Et ceci, surtout à cause de la nature sensible des services que ces compagnies et leurs promoteurs sont censés fournir. Il est également important de faire cela parce que des fonds publics sont dirigés vers elles par des soi-disant locations de leurs services, et ce, sans contrôle parlementaire, les 'PMC' pourraient arriver à faire plus de mal que de bien à la population (violation des droits, risque de violence, corruption, etc.). Bien qu'il n'y ait pas de statistiques officielles à cet égard, le sentiment public révèle un fort lien entre la privatisation de la sécurité et l'accroissement des activités criminelles dans le pays, et ainsi en appelle à remédier au manque de structure législative pour les compagnies privées de sécurité.

#### *Régulation des activités de renseignement*

Au Bénin comme partout ailleurs, quand on en vient aux questions de renseignements, le problème est le secret excessif et l'épais mur de confidentialité qui entoure ce soi-disant service public. Le Parlement peut exercer son pouvoir des cordons de la bourse sur le budget des renseignements. Il a également la prérogative d'adopter des lois réglementant le secteur des renseignements. Ce qui est en jeu, c'est de savoir jusqu'où les activités et actions du personnel des services des renseignements, menées au nom des populations, ont un impact sur la formulation et la formation de la politique. A cet égard, il reste beaucoup de problèmes qui méritent d'être soulevés, quoique la présente étude n'ait pas été capable de leur fournir des réponses définitives. Jusqu'où ces actions sont-elles dans l'intérêt des populations et comment sont-elles déterminées, menées et évaluées



## *Bénin*

dans un système démocratique? Les renseignements devraient-ils être, comme ils le sont sûrement maintenant le domaine réservé de la branche exécutive? Comment le Parlement touche-t-il, ou essaye-t-il de contrôler cette activité du secteur de la sécurité? Et quid les organisations de la société civile?

### *Reforme des forces armées*

Un projet de loi sur la réforme des forces armées est sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis plus de cinq ans, apparemment sans action concrète. Le projet de Loi proposerait d'arriver à une réforme intégrée et de moderniser les forces armées et d'introduire une plus grande mobilité dans le travail du personnel. Il vise également à s'attaquer à la corruption qui gangrène les forces armées et les services de sécurité ainsi qu'en général et à tous les niveaux. Plusieurs échanges avec les divers personnels du ministère de la défense nationale n'ont pas éclairé non plus les raisons pour lesquelles ce projet n'est pas encore devenu une Loi, ni facilité l'accès à son contenu actuel. Selon les sources de la commission des relations extérieures, il y a des spéculations que la lecture préliminaire du projet est achevée. Cependant, chaque fois que le projet est inscrit à l'ordre du jour de la session plénière de l'Assemblée Nationale, des appels viennent de plusieurs côtés pour demander de l'enlever de l'ordre du jour. Cependant, personne n'a été capable d'expliquer les origines de la résistance à l'adoption d'une telle loi. Il n'était pas possible de déterminer de qui (ou contre qui) les intérêts sont en jeu, puisque le projet n'a pas été mis à disposition volontiers, ou même discuté avec franchise par aucune des parties. Il reste que ce qui est en jeu, ce ne sont pas juste les intérêts institutionnels d'une institution spécialisée et centrale, mais aussi et plus largement, la nécessité de reformer l'architecture entière de la sécurité au Bénin, comme un moyen de pourvoir au bien-être des populations, en enracinant la gouvernance démocratique des secteurs de la défense et de la sécurité et en protégeant les générations futures contre la violence et les abus des droits de l'homme par le personnel en uniforme.

## **5. Conclusions et Recommandations**

Tandis que le principe du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité avait été affirmé depuis les premiers jours de l'indépendance du Bénin, sa mise en application s'était montrée cependant beaucoup plus difficile au fil des années du fait des incursions répétées des militaires dans l'arène politique. Les choses ont commencé à s'améliorer depuis la *Conférence Nationale* de 1990, bien qu'il reste

encore quelques imperfections et défis. L'Assemblée Nationale doit gagner la confiance du peuple en augmentant sa performance et sa visibilité dans un secteur où le débat démocratique semble interdit, comme l'insinue l'incapacité de ce chercheur d'avoir accès aux informations sur le projet de loi relatif à la réforme de l'armée. L'accès du public à l'information garantirait un exercice effectif du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité comme un instrument du devoir de rendre compte et d'autorité de la loi dans une démocratie.

En somme, au Bénin, les civils, et plus particulièrement l'Assemblée Nationale n'ont pas saisi l'occasion, pendant les ouvertures politiques critiques de 1990, de développer des mécanismes efficaces de contrôle des forces armées et des forces de sécurité. C'est le plus grand déficit des mouvements 'pro démocratie' de par la sous région dans son ensemble. En substance, ils semblent avoir visé une 'subordination démocratique formelle' (s'abstenir de faire la politique et des coups d'état) plutôt qu'un contrôle démocratique de la sécurité en tant que tel. En fait, les organes proposés pour effectuer un tel contrôle existent, le plus important étant la commission des Relations Extérieures de l'Assemblée Nationale. Cependant, ces organes n'ont pas fonctionné correctement et efficacement depuis l'indépendance. Cette faiblesse institutionnelle est, sans doute, symptomatique des persistantes faiblesses infrastructurelles et autres.<sup>27</sup> Paradoxalement, de ce climat émerge une stabilité politique et une paix sociale qui présentent le Bénin tout comme le Ghana et le Mali, comme une 'lueur d'espoir', un modèle de démocratie de transition et de transfert de pouvoir pacifique exalté et loué dans les rencontres formelles et les académies.<sup>28</sup>

Comme le montre cette étude, bien qu'il ne soit pas complètement absent, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'est ni important, ni cohérent et assez consistant pour entretenir par lui seul l'atmosphère politique et sociale enregistrée ces quinze dernières années. Parmi les nombreux facteurs qui contribuent à générer et à maintenir cette nouvelle stabilité politique et cette paix, on peut citer le fort attachement du peuple de ce pays à la paix et l'horreur du bain de sang, mais aussi la culture de la médiation et de la réconciliation

---

<sup>27</sup> Le Professeur Eboe Hutchful a fait ce point dans son analyse de post – coups militaires in Ghana. Voir *Workshop Report on Security Sector Governance in Africa*, organisé par le 'African Security Dialogue and Research (ASDR)' en collaboration avec le 'Global Facilitation Network for Security Sector Reform' (GFN/SSR) à Elmina, Ghana, 24-27 Novembre 2003.

<sup>28</sup> Voir Rotman, A. 2004. Benin's Constitutional Court: An Institutional Model for Guaranteeing Human Rights *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, Spring 2004: 281 – 314.

## Bénin

sur laquelle on avait insisté pendant l'ère révolutionnaire. Le plus important est l'esprit même et la culture de la concorde et du pardon qui avaient caractérisé la Conférence Nationale de 1990 que toutes les institutions d'après la Conférence s'efforcent de perpétuer et de renforcer. Est tout aussi important, le remarquablement bon fonctionnement des institutions créées par la Conférence couronnée de succès et la Constitution qui en a résulté. La symphonie politique institutionnelle orchestrée autour de la Cour Constitutionnelle et renforcée par l'unique système de gouvernement particulier du Président Mathieu Kérékou est le trait distinctif de la transition du Bénin vers la démocratie et la pierre angulaire de son régime de présidentialisme apaisé.<sup>29</sup> Par exemple, la position centrale et le rôle important de la Cour Constitutionnelle sont expliqués par Anna Rotman qui, dans une récente étude a conclu:

'en combinant un mandat de protéger les droits de l'homme garantis par la Constitution avec le prestige institutionnel et la légitimité de la Cour Constitutionnelle, l'institution du Bénin est très bien placée pour s'attaquer aux violations des droits de l'homme. En plus, la compétence de la Cour dans la réglementation des compétences des autres institutions du gouvernement peut renforcer la volonté de ces institutions de coopérer dans les enquêtes sur les droits de l'homme diligentées par la Cour.'<sup>30</sup>

En tant qu'institution ayant le pouvoir de contrôler et réglementer la législation, la Cour pourrait et devrait s'ajouter au Parlement en désignant ou en améliorant les mécanismes en vue de rendre le contrôle du secteur de la sécurité et la gouvernance plus efficace et en fin de compte un instrument utile pour le renforcement de la gouvernance démocratique dans son ensemble.

---

<sup>29</sup> C'est un régime présidentiel qui est 'rationalisé'. En fait, comme c'est décrit dans le profil du pays dans ce document, ceux qui avaient écrit la Constitution de 1990 avaient établi un régime politique de stricte séparation des pouvoirs où les différentes branches, surtout l'Exécutif et le Législatif agissent l'un sur l'autre, échangent coopèrent et ne peuvent se paralyser l'un sur l'autre: le Président partage l'initiative législative avec le Parlement qui peut convoquer le Gouvernement. Mais il ne peut pas renverser ce dernier. Le Président dispose d'un veto de suspension sur les lois passées par l'Assemblée Nationale puisqu'il/elle peut exiger une seconde lecture du texte; mais en aucun cas il/elle ne peut ordonner la dissolution du Parlement. Cette pratique d'encadrement et fonctionnement institutionnel est ce qu'on appelle *présidentialisme nationalisé* ou *démocratie apaisée*. Le nouveau changement de régime d'avril 2006 n'a pas changé ce schéma.

<sup>30</sup> Rotman, *op. cit.*, 295.

En ce qui concerne spécifiquement le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, ce chapitre fait les recommandations suivantes:

- Il faudrait renforcer la capacité technique et la compétence parlementaires dans tous les domaines en vue de la participation dans la définition de la politique nationale de défense et de sécurité;
- Le Parlement devrait prendre l'initiative et rendre accessible au public, en plus des autorités compétentes, les informations non confidentielles relatives à la planification de la sécurité et des dotations en ressources;
- Le Parlement devrait appliquer des règles et principes de gestion des ressources publiques valables à l'exécution des budgets de la sécurité et de la défense dans les limites des obligations de confidentialité;
- Le Parlement devrait créer plus de liens institutionnels et de réseaux avec les organisations de la société civile pour permettre une participation et une contribution populaires aux débats sur la sécurité;
- Le Parlement devrait insister sur le fait de baser les relations entre institutions civiles et de sécurité sur le respect mutuel des droits et obligations ainsi que sur les droits de l'homme;
- Le Parlement devrait amener les activités des compagnies privées de sécurité dans le domaine de la loi et contrôler en conséquence ces activités;
- Le Parlement devrait encourager le Président de la commission de défense et de sécurité à engager des assistants pour lui-même, distincts de ceux du Président de l'Assemblée Nationale. Cela assurera un personnel de comite spécialisé et dévoué;
- Enfin, en vue de construire les capacités, tant demandées et d'être plus sensible aux besoins des populations, l'Assemblée Nationale du Bénin devrait organiser un *Groupe de Recherche Institutionnel conjoint sur la Défense et la Sécurité* dans le but d'enquêter sur les perceptions et attitudes du peuple béninois et leur classe politique sur la question de sécurité en général et en particulier sur les questions de la sécurité humaine. Ce Groupe de Recherche conjoint peut comprendre les représentants de l'Assemblée Nationale, de la Cour Constitutionnelle, de la Haute Cour de Justice, de la Cour Suprême, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, du Conseil Economique et Social, des organisations de la société civile, des ministères de souveraineté (défense, affaires intérieures, affaires étrangères,

*Bénin*

justice et finances), des directeurs des compagnies privées de sécurité et des universitaires. Le résultat d'une telle recherche aidera sans doute le parlement et sa commission de défense et de sécurité à mieux déterminer et évaluer les problèmes et les préoccupations spécifiques de sécurité qu'il devrait cibler. En outre, les activités du Groupe de Recherche conjoint aideront certainement à éclairer, par divers points de vue, le problème et la nécessité de réformer le secteur de la sécurité et sa gouvernance, la complexité de cette tâche ainsi que les acteurs compétents à y impliquer.



## Chapitre 5

# République du Cap-Vert

*Carlos Nunes Fernandes dos Reis*

### 1. Introduction

Le présent chapitre vise à fournir une analyse du statut et du fonctionnement actuels du Parlement du Cap-Vert, en soulignant par là ses forces et ses faiblesses. La contribution du Parlement et de ses comités spécialisés à la mise en œuvre du principe du contrôle démocratique du secteur de la sécurité sera évaluée et une vue d'ensemble des projets de réforme existants pour les forces armées et le secteur de la sécurité comme un tout, sera également fournie. Bien sûr, ce chapitre ne fait pas une analyse détaillée du rôle et de l'état du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité au Cap-Vert. La littérature est rare sur ce sujet, et il est difficile de rencontrer des sources primaires. Le modeste but de ce chapitre est d'offrir une vaste vue d'ensemble, et nous l'espérons, déclencher un débat dans ce domaine crucial et en grande partie inexploré.

L'auteur postule qu'il est nécessaire de souligner le rôle du Parlement en tant qu'institution centrale dans une démocratie pluraliste et moderne, malgré les restrictions d'attitude, politiques et financières et les défis qui influent et limitent son rôle dans l'arène politique.

### 2. Antécédents Historique et Politique

Le Cap-Vert est, en termes de géographie physique, un archipel composé de 10 îles habitées et de plusieurs îles inhabitées. La population du pays est de 434 635 habitants; comme conséquence de plusieurs vagues d'immigration, plus de 700 000 capverdiens vivent à l'étranger. Elle s'étend en mer sur plus de 7000 km<sup>2</sup>, 4200 km de côtes et 734 265 km<sup>2</sup> de zone économique exclusive. La capitale du Cap-Vert est Praia située sur l'île de San Tiago. La moitié de la population vit sur cette île qui est la plus grande et Praia abrite un quart de la population.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.tlfq.ulaval.ca/AXL/AFRIQUE/Cap-Vert.htm>.

Malgré le taux élevé du PIB (4.6 en 2002<sup>2</sup> et 6.0 en 2003<sup>3</sup>), l'économie du Cap-Vert est encore confrontée à de graves problèmes comme le déficit chronique de la balance des paiements (11.3% du PIB en 2003), une agriculture dépendante des pluies irrégulières et l'absence d'infrastructures qui sont essentielles pour le développement. L'Archipel atlantique et sahélien est caractérisé par la sécheresse, la famine et l'émigration. La principale ressource économique est le tourisme.

L'ancienne colonie portugaise devint indépendante en 1975 suite à une bataille politique difficile. Pour diverses raisons politiques, plusieurs capverdiens avaient été emprisonnés et d'autres avaient choisi l'exil. Beaucoup de capverdiens avaient rejoint Amilcar Cabral, le leader du mouvement de libération nationale- le PAIGC (le Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée- Bissau et du Cap-Vert) dans la lutte pour l'indépendance en Guinée- Bissau. Cabral fut assassiné le 20 janvier 1973, mais le combat avait continué sous la conduite d'Aristides Pereira, un des amis intimes de Cabral. Le 5 juillet 1975, la République du Cap-Vert fut proclamée par le Président de l'Assemblée Nationale Populaire. Le premier président qui fut désigné par le parti et directement élu fut Aristides Pereira. De 1975 à 1990, le régime politique était dominé par le système de parti unique- le PAIGC, comme en Guinée-Bissau- avec un Parlement composé des membres du PAIGC et d'autres parlementaires indépendants. En novembre 1980, le coup d'état en Guinée- Bissau a mis fin au projet d'unification des deux pays. Par la suite, la branche capverdienne du PAIGC annonça la création du PAICV, le Parti Africain pour l'Indépendance du Cap-Vert.

Répondant à la pression croissante pour une démocratie pluraliste, le PAICV a convoqué un congrès d'urgence en février 1990 pour discuter des changements constitutionnels proposés en vue de mettre fin au régime de parti unique. Des groupes de l'opposition se sont unis pour former le Mouvement pour la Démocratie (MPD) à Praia en avril 1990. Ils ont fait campagne ensemble pour le droit de se présenter aux élections présidentielles prévues pour novembre 1990. L'état à parti unique fut aboli le 28 septembre 1990, et les premières élections multipartites furent tenues en janvier 1991. Le MPD a gagné une majorité de sièges à l'Assemblée Nationale, et le candidat du MPD aux présidentielles, Antonio Mascarenhas Monteiro a battu le candidat

---

<sup>2</sup> L'Etat du Monde, 2004. ed. La découverte, Annuaire économique géopolitique mondial, 116-117.

<sup>3</sup> Rapport du Ministère des Finances à l'Assemblée Nationale, Praia, novembre 2004, lors du débat sur le budget de l'Etat pour 2005.



*République du Cap-Vert*

du PAIGC avec 73.5% des votes. Les élections législatives de 1995 ont encore augmenté la majorité du MPD à l'Assemblée Nationale.

Après une phase initiale de tension, lorsque plusieurs membres du parti au pouvoir avaient menacé de 'supprimer l'opposition'<sup>4</sup> dix ans plus tard, l'alternance politique a permis au Parti Africain pour l'Indépendance du Cap-Vert de revenir au pouvoir. Le Commandant Pedro Pires fut élu Président de la République en février 2001.

Des élections parlementaires ont eu lieu le 22 janvier 2006 et ont abouti à une large victoire du PAICV, le parti actuellement au pouvoir. Le PAICV a obtenu la majorité absolue avec 50.93% des votes, i.e. 41 sièges sur 72, le MCD ayant obtenu 42.74% des votes et 29 sièges. L'UCID (Union Capverdienne Indépendante Démocratique) qui avait concouru exclusivement dans le district de Sao Vicente, a obtenu pour la première fois dans son histoire, deux sièges avec 2.67% du total des votes au niveau national et 17.02% dans le district.

En ce qui concerne les autres petits partis, le PRD (Parti du Renouveau Démocratique) et le PSD (Parti Social Démocratique), ils ont obtenu respectivement 0.56 et 0.39% et n'ont pas eu de siège. Le taux d'abstention qui était de 45.98% en tout était plus bas que lors des élections précédentes en 2001, où il avait atteint 54.49%. Néanmoins, il était très élevé à l'étranger- avec un taux d'abstention de 77.44% des capverdiens résidant à l'étranger. Des élections présidentielles eurent lieu en février 2006, Pedro Pires au pouvoir, avait été réélu avec 51.1% des voix. Carlos Veiga fut de nouveau vaincu, ayant obtenu 48.9% des voix. Le taux d'abstention était d'environ 46%.<sup>5</sup>

Le Premier Ministre José Maria Neves est actuellement impliqué dans des réformes visant à ramener le Gouvernement plus près des citoyens et à obtenir la confiance des bailleurs de fonds. De nouvelles infrastructures ont été construites. La modernisation des infrastructures de la communication est en cours et plusieurs projets d'informatisation ont été réalisés. Les indicateurs statistiques de la santé, de l'éducation et des ressources humaines sont nettement plus élevés que la moyenne en Afrique de l'Ouest. L'autorité de la loi a été établie et le Parlement a un rôle relativement important dans l'arène politique.

---

<sup>4</sup> Inocêncio, E. 1993. Opinion (article) dans l'*Horizonte Newspaper*, Praia, Janvier, 13, 6.

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/>, Cape Vert.

Les questions relatives au secteur de la sécurité et à sa gouvernance sont l'un des nombreux défis que le Gouvernement a à affronter. Malgré la situation économique difficile, la République du Cap-Vert est caractérisée par une paix politique et une stabilité institutionnelle. Cependant, les défis actuels de sécurité se rapportent à la consommation de drogues dures et d'alcool, au trafic de drogue, aux crimes violents et aux menaces environnementales comme la sécheresse et les éruptions volcaniques. L'importance et le sérieux du problème de trafic de drogue vont au-delà des frontières du Cap-Vert, puisque le Cap-Vert est utilisé comme un point de transit qui approvisionne les marchés globaux.

La politique de réponse du Gouvernement à ces menaces peut être trouvée dans son Plan de Développement National. Les priorités nationales ont été établies par le Plan de Développement National (NDP) 2002-2005<sup>6</sup>:

- a. Une active insertion du pays dans le système économique international;
- b. Le secteur privé comme moteur de la croissance économique;
- c. L'affirmation de la culture nationale.

Le NDP 2002-2005 est divisé en 36 programmes et 156 sous-programmes. Deux programmes traitent du Système de la Sécurité: l'un est relatif aux forces armées, et l'autre se rapporte au trafic de drogue, aux crimes violents et à la préservation de l'ordre public. Le programme relatif aux forces armées comprend deux sous-programmes, l'un sur la réforme et la modernisation des forces armées et l'autre sur la mise en œuvre d'un service national de protection civile.

Le programme sur le trafic de drogue, les crimes violents et la préservation de l'ordre public est composé de quatre sous-programmes: deux relatifs à la modernisation de la police (la réorganisation de la police), un sur la lutte contre le trafic illicite de drogue et le dernier sur la mise sur pied d'un Service d'Information de la République (RIS).

En novembre 2007, dans le cadre des Accord de Cotonou, le Cap-Vert et l'Union Européenne avaient décidé d'élargir le champ de leur

---

<sup>6</sup> 'Plano Nacional de Deenvolvimento' (Plan de Développement National), 2002-2005, II Vol., édité par le Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Régional, 18.

partenariat déjà existant en vue d'améliorer la sécurité, la stabilité et la prospérité du pays. A cet effet, ils ont adopté un Plan d'action UE-Cap-Vert qui s'articule autour des sujets suivants: bonne gouvernance, sécurité et stabilité, intégration régionale, transformation et modernisation, réduction de la pauvreté et développement.<sup>7</sup> L'UE fournira au Cap-Vert les ressources techniques et le savoir-faire dont il manque pour réformer le secteur de la justice, établir un plan national pour combattre la corruption et renforcer ses institutions de contrôle, comme le Parlement.<sup>8</sup> L'encadré ci-dessous résume les principales actions à entreprendre dans le domaine de la sécurité et de la stabilité.

**Encadré No. 5.1**

**Le Plan d'Action UE- Cap- Vert 2007: Objectifs sous le Principe Sécurité et Stabilité (dispositions choisies)**

- Meilleure compréhension de la situation du pays en termes de criminalité et possible adaptation de la législation existante aux nouveaux défis;
- Renforcement des capacités techniques pour superviser le territoire national et la Zone Economique Exclusive (ZEE);
- Mise en place de corps spécialisés de sécurité et de police, et fourniture d'équipement adéquat aux corps déjà existants en vue, entre autres, de renforcer la lutte contre la corruption, le trafic de drogue, le trafic d'armes et le blanchiment d'argent, l'immigration clandestine;
- Création et mise en œuvre d'un Service d'Information de la République (RIS) efficace, et développement d'une capacité pour la recherche et le traitement des informations pertinentes de sécurité;
- Participation du Cap-Vert dans les instruments de coopération régionale et internationale dans les domaines de la sécurité, de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Source: Plan d'action- UE- Cap-Vert, 29 novembre 2007, para 1.2

Le programme stratégique du Gouvernement<sup>9</sup> a établi les grandes priorités de son action comme:

- a. L'avancement du développement économique et social;
- b. La bonne gouvernance comme un facteur de développement ajoutée à une réforme de l'Etat, l'intensification de la démocratie et le renforcement de la citoyenneté. Le renforcement de la capacité administrative et de la 'performance' de l'économie, la réforme du

<sup>7</sup> Plan d'action- UE- Cap Vert- francais, 29 novembre 2007, disponible sur [http://www.governo.cv/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=546](http://www.governo.cv/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=546).

<sup>8</sup> *Ibid.*, 1.1.2.

<sup>9</sup> 'Agenda Estratégica do Governo', 2002, édité par 'Imprensa Nacional', Praia.

- système de taxation, le développement du système financier et du tourisme. L'intégration des communautés d'immigrants est également une priorité établie;
- c. La réforme de la justice, avec un accent sur le principe de l'indépendance du judiciaire, et la création de conditions menant à l'affirmation et à la jouissance de la liberté d'expression.

Sur ce fond, il apparaîtrait que le Cap-Vert est en train de construire consciencieusement un cadre pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

### **3. Le Secteur de la Sécurité**

#### **3.1 Les Acteurs du Secteur de la Sécurité au Cap-Vert**

##### *Le Gouvernement, les ministères et les services techniques*

Il y a une structure générale de coordination, le Conseil national de sécurité, présidé par le Premier Ministre et qui est composé des ministres traitant avec le secteur de la sécurité à savoir le Ministre de la défense nationale et du Ministre de la sécurité intérieure. Le comité comprend également des ministres qui jouent un rôle important dans la poursuite des objectifs de la sécurité nationale, à savoir le Ministre des affaires extérieures, le Ministre des transports et de la pêche, de même que le Commandant en Chef des forces armées, le président du service de la protection civile et des représentants de la police. Les réunions du Conseil ne sont pas régulières.

##### *Les forces armées*

L'histoire des forces armées est liée à la lutte pour la libération nationale en Guinée-Bissau. Dix capverdiens, partisans d'Amilcar Cabral, formaient le premier corps des forces armées capverdiennes. Ces hommes ont contribué au succès de la lutte en Guinée-Bissau et plusieurs d'entre eux avaient participé aux batailles politiques menées sur les îles. C'est la pression politique coordonnée de ces deux luttes qui a obligé les autorités coloniales à négocier le droit du Cap-Vert à l'indépendance.

Avec la déclaration d'indépendance politique qui s'en est suivie le 5 juillet 1975, les 'militants armés' de la cause nationaliste avaient été

intégrés dans les forces armées capverdiennes.<sup>10</sup> Avec l'établissement de la démocratie en 1991, les 'Combattants de la Libération Nationale', faisant également partie des forces armées, ont pris volontairement leur retraite.

Aujourd'hui, les forces armées sont organisées à deux niveaux, le niveau central et les unités décentralisées. Au niveau central, le Commandant en Chef est le seul colonel en fonction; les départements techniques sont dirigés par des lieutenants-colonels. Trois unités territoriales sont basées sur les îles de San Tiago, San Vicente et Sal. Il y a aussi les Gardes- Côtes dirigés par un lieutenant-colonel qui est responsable de l'aspect aéronaval.

Le Plan de développement national 2002-2005, II Vol, affirme que l'effectif approuvé est d'environ un millier correspondant à 0.28% de la population, dont 14% sont des officiers, 20% des sergents et 66% des soldats du Service Militaire Obligatoire (SMO).<sup>11</sup>

Pendant plusieurs semaines en Juin 2006, l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord) a fait des exercices de formation pour les forces armées au Cap-Vert. 'Steadfast Jaguar' a impliqué 7000 hommes des troupes européennes et américaines dans des manœuvres pendant deux semaines, désignées comme une nouvelle force de réponse rapide de l'OTAN. Le Cap-vert croit à un partenariat de coopération avec l'OTAN, qui, à l'instar de celles que l'Alliance a avec le Maroc, l'Égypte et l'Algérie, aiderait à promouvoir davantage la sécurité et la sûreté dans la région.<sup>12</sup>

Les infrastructures avaient été construites pendant les temps coloniaux. L'armement, considéré comme étant en bonnes conditions, vient de l'héritage colonial et des dons reçus comme partie de la coopération internationale. Le pays n'a jamais acheté d'armes ni de munitions. Les moyens de transport sont considérés comme étant vieux et inadaptés. Deux avions et deux petits bateaux font partie de la 'Guarda Costeira.'

Moins de 0.5% du total du budget national est consacré au secteur de la sécurité, ce qui est considéré comme largement insuffisant. Depuis 2000, il n'y a pas eu de changement dans le budget visant à accroître le budget de la sécurité. Quatre-vingt dix pour cent du budget actuel est destiné aux salaires du personnel. En général, l'acquisition

---

<sup>10</sup> Cabral Amilcar, Expression utilisée en diverses circonstances, voir, par exemple: *Textes choisis*, ed. Maspéro, 128.

<sup>11</sup> 'Plano Nacional de Desenvolvimento', 2002- 2005, II Vol., 91.

<sup>12</sup> Force de Réponse (FRO) OTAN Exercice 'Steadfast Jaguar' dans les îles du Cap-Vert, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/english/art3.html>.

d'équipement et de matériel logistique se fait dans le cadre de accords de coopération internationale.<sup>13</sup>

Du point de vue légal, la situation est généralement bonne. Un système interne de lois et règlements définit l'organisation des forces armées. La Constitution de la République contient sept articles relatifs à la défense nationale et aux forces armées. La section 243, paragraphe 2 de la Constitution établit clairement que 'les forces armées seront subordonnées et obéiront aux organes compétents de souveraineté, conformément à la Constitution et à la loi.' Cette disposition incorpore une nouvelle conception de la sécurité et de la défense basée sur une approche holistique de la sécurité humaine. La nouvelle conception de la sécurité est plus vaste dans sa compétence et comprend la protection civile, la lutte contre la pollution, la protection de l'environnement et la préservation de l'héritage archéologique sous-marin.

Comme partie du plus vaste processus de réforme nationale, un programme de réforme pour les forces armées vise la modernisation et l'amélioration de la contribution des forces militaires au relèvement des défis de la sécurité humaine, comme le trafic illicite des drogues et la surveillance de la Zone Economique Exclusive (ZEE). Le fonctionnement des forces armées confirme que malgré les difficultés budgétaires, l'Etat fonctionne généralement sous l'autorité de la loi.

### ***La police***

La police est organisée en quatre sous corps, à savoir la police de l'ordre public, la police judiciaire, la police maritime et la police économique et fiscale.

#### *La police de l'ordre public*

La police de l'ordre public est composée d'un personnel d'un millier d'hommes et de femmes. Elle est organisée en commandements national et régional (trois régions). Le processus de réforme vise également ce corps, avec comme objectif le renforcement et la modernisation de cette institution. Le programme de réforme vise à l'accroissement des investissements dans la formation, pour que le personnel de la police soit mieux à même de respecter les droits de l'homme, plus efficace, plus professionnelle et plus coordonnée avec les autres corps de la police. D'autres objectifs importants de la réforme sont: l'amélioration du contrôle des frontières, la contribution

---

<sup>13</sup> 'Plano Nacional de Desenvolvimento', *op. cit.*

### *République du Cap-Vert*

à la réduction des accidents de la route, le maintien de la sécurité et de l'ordre public ainsi que la lutte contre la criminalité et le trafic des drogues dures par le renforcement du personnel, l'amélioration de la coordination entre les services et les autres formations de la police, les partenariats de communauté et la modernisation et l'informatisation des services. Etant donné les contraintes budgétaires actuelles, l'équipement et les installations sont encore une priorité. Le programme de réforme devrait aussi s'attaquer à plusieurs défis récents, tels que les problèmes relatifs à l'immigration.

#### *La police judiciaire*

Le programme de réforme vise au renforcement et à la modernisation de la police judiciaire par l'amélioration des statistiques, le contrôle des activités criminelles, et la coordination avec la Ligue Nationale Anti-Drogue. Il vise également à la création des conditions humaines et matérielles afin que l'institution puisse devenir une police vraiment scientifique et de recherche.

Les agents et inspecteurs disponibles sont très peu nombreux (environ cinquante) et ils sont insuffisants pour les besoins du pays. Actuellement, la police judiciaire se trouve seulement à Praia, à San Vicente et Sal.

#### *La police maritime et la police économique et fiscale*

Les autres forces de police jouent également un rôle important dans le système de la sécurité nationale. Le territoire et la population dispersés accroissent l'importance de leur rôle. La dépendance du pays des importations confirme la nécessité de la police maritime et de la police économique et fiscale dans l'Archipel. Et aussi, la sévérité des problèmes écologiques affectant les Iles, comme l'érosion qui demande l'adoption de politiques vigoureuses de protection de l'environnement, soulignent encore plus l'importance de la police forestière.

La police maritime joue un rôle fondamental, en coordination avec les gardes-côtes, dans le contrôle du bord de la mer durant le débarquement des marchandises et débarquement des personnes. Les gardes-côtes sont plus actifs en haute mer. Il y a aussi d'autres services de sécurité chargés des prisons.

#### *Le service national de protection civile (SNPC)*

Le service national de protection civile a été établi récemment et, par conséquent, est encore au début de sa phase de planification, de

formation, de communication et de coordination. Le SNPC a des ressources très limitées, mais il commence à jouer un important rôle dans le domaine de la sécurité humaine. Il est provisoirement composé d'un groupe de soldats, mais il y a déjà de très intéressants plans d'expansion dans ce secteur. La capacité du SNPC a été mise à l'épreuve en 1997 lors d'une éruption volcanique sur l'île de Fogo et le déplacement de plusieurs familles qui a suivi.

Parmi les objectifs futurs, il y a l'élaboration d'un plan d'urgence, l'acquisition d'équipement pour la création d'un centre national d'opérations, la création d'un service national des pompiers, la mise sur pied d'une école pour la formation des pompiers, et l'établissement d'une structure de santé d'urgence.

A part les interventions dans les situations d'urgence, le SNPC a déjà organisé et continue d'organiser des programmes de formation et de sensibilisation dans le domaine de la sécurité humaine à l'intention des populations.

#### **4. L'Assemblée Nationale et ses Pouvoirs sur les Questions de Sécurité**

Le Parlement de la République du Cap-Vert (Assembleia Nacional) est unicaméral. L'Assemblée Nationale est actuellement composée de 73 députés élus directement, dont six élus à l'étranger. Deux députés sont élus pour l'Afrique, deux pour l'Europe et deux pour l'Amérique. Dans sa composition actuelle, l'Assemblée Nationale comprend quarante députés du Parti de l'Indépendance Africaine du Cap Vert (CVAIP), trente du Mouvement pour la Démocratie (MFD) et trois de trois autres partis (le Parti de la Convergence Démocratique (PDC), le Parti de la Solidarité et du Travail (LSP) et le Parti de la Restauration Démocratique (PDR). Selon la section 139 de la Constitution, 'les députés seront les représentants de tout le peuple (...)'.<sup>14</sup> L'Assemblée Nationale est le corps législatif et celui des taxations (sections 174 à 179).<sup>15</sup>

Pendant la Première République (de 1975 à 1991), l'Assemblée Nationale (56 députés avec une représentation de la communauté des émigrants) a tenu deux sessions annuelles. Après l'établissement du régime démocratique et pluraliste, les sessions parlementaires sont tenues d'octobre à juillet de chaque année. Suivant une tradition

---

<sup>14</sup> 'Constituição da Republica de Cabo Verde', Assembleia Nacional, Praia, 1999.

<sup>15</sup> *Ibid.*



*République du Cap-Vert*

initiée pendant le régime à parti unique, les sessions plénières sont retransmises par la Radio Nationale. Cette pratique pourrait être considérée comme une expression d'un certain contrôle démocratique direct par les citoyens sur les activités des députés. Un autre aspect unique durant le régime à parti unique était que tandis que presque tous les journaux défendaient loyalement les actions menées par le parti au pouvoir, l'existence d'un journal hebdomadaire de l'opposition liée à l'Eglise Catholique- Terra Nova- était tolérée.

Aujourd'hui, l'Assemblée Nationale se réunit en sessions plénières dans la première semaine de chaque mois. Pendant les autres jours restants, elle se réunit en neuf comités: les comités permanents présidés par le Président de l'assemblée, et les comités spécialisés. L'Assemblée Nationale peut aussi établir des comités ad hoc et des commissions d'enquête sur les actions de la branche exécutive (section 146). Il y a également la Conférence des Représentants qui comprend les représentants élus de tous les partis politiques. La direction conjointe de l'Assemblée Nationale est assumée par deux Présidents adjoints et deux secrétaires, nommés sur la base de la représentation des partis politiques et élus par la plénière.

Le Président de l'Assemblée Nationale agit en qualité de Président de la République, en cas d'absence de ce dernier. L'Assemblée Nationale de la République du Cap Vert a des relations avec le Parlement de la CEDEAO et participe à ses réunions; cependant, les contraintes financières limitent l'active participation de l'Assemblée Nationale dans les activités de la CEDEAO. L'Assemblée Nationale a également des relations avec d'autres Parlements, à savoir les Parlements des pays lusophones et les Parlements des pays francophones.

L'Assemblée Nationale a le pouvoir exclusif de légiférer sur l'organisation de la défense nationale et sur l'état de siège et l'état d'urgence (section 174 de la Constitution). Elle a aussi le pouvoir d'adopter les lignes directrices générales sur l'organisation, le fonctionnement et la discipline des forces armées et de la police (section 176), et d'initier et d'amender des lois sur les questions de défense. L'Assemblée Nationale a le droit d'avoir accès à tous les documents sur le budget de la défense et d'approuver le budget, tel que proposé par le Gouvernement (section 177 de la Constitution). Cependant, le Parlement n'a pas le pouvoir d'amender le budget de la défense, ou d'approuver ou de désapprouver toute proposition supplémentaire, et n'est pas non plus impliqué dans l'acquisition

d'équipement de défense.<sup>16</sup> L'Assemblée Nationale ne semble pas avoir un quelconque contrôle sur les opérations de maintien de la paix. L'Assemblée Nationale est également dotée de pouvoirs de contrôle ex-post, par exemple, il peut interroger le Ministre de la défense, les militaires ou les fonctionnaires et experts de la société civile à des réunions et porter témoignage. Elle peut obtenir des informations du ministère de la défense et des militaires et mener des enquêtes parlementaires et organiser des audiences sur les questions de défense.<sup>17</sup>

## **5. Les Affaires du Comité pour la Défense et la Sécurité de l'Assemblée Nationale**

Parmi les sept comités spécialisés, tous élus en sessions plénières, deux sont responsables des affaires de défense et de sécurité: le comité pour la réforme de l'Etat, l'administration publique, le pouvoir local et la défense et le comité pour les affaires légales, la communication sociale et la sécurité. Ils sont composés de sept membres selon la représentation parlementaire (quatre députés du parti au pouvoir et trois de l'opposition). Les Présidents des comités spécialisés sont élus en sessions plénières. La section 146 de la Constitution de 1999 stipule que 'la composition du comité (...) doit correspondre à la représentation de chaque parti à l'Assemblée Nationale.' Les Présidents des deux comités sont des juristes et la plupart des sept membres ont des diplômes universitaires. Il y a également deux femmes qui sont des professeurs de lycée, qui servent dans ces comités. Un officier retraité des forces armées fait également partie du comité de défense. Les autres membres du comité n'ont pas de formation spécialisée en matière de sécurité et de défense. Et aussi, la plupart des membres sont des députés à leur premier mandat; seulement trois des membres servent pour un deuxième mandat. Le personnel assistant le comité est composé d'environ 70 membres.

Les comités ont les pouvoirs à la fois législatif et de contrôle sur la défense, et en particulier sur les militaires. Ils se réunissent une ou deux par mois et leurs réunions ne sont pas ouvertes au public.<sup>18</sup> Les comités agissant en tant que consultants pendant les sessions plénières, ils prennent activement part à la préparation des sessions

---

<sup>16</sup> DCAF-CEDEAO Questionnaire sur les Dispositions et Pouvoirs du Comité Parlementaire de Défense/ Sécurité Nationale, réponse aux questions 27 et 46.

<sup>17</sup> DCAF-CEDEAO Questionnaire sur les Provisions et Pouvoirs du Comité Parlementaire de Défense/ Sécurité Nationale, Réponse aux questions 22 à 26.

<sup>18</sup> DCAF-CEDEAO Questionnaire sur les Provisions et Pouvoirs du Comité Parlementaire de Défense/ Sécurité Nationale, Réponse aux questions 8 et 6.

plénières et organisent des auditions pour les membres du Gouvernement. Ils peuvent eux-mêmes initier une législation sur les questions de défense et assister la plénière dans la rédaction du projet de la loi sur la défense, comme la politique de la sécurité, le concept de la gestion des crises, la structure des militaires et de la police et la stratégie militaire. Les comités sont également impliqués dans l'analyse du budget de la défense, qui doit être approuvé ultérieurement par la plénière. Enfin, les comités ont aussi le pouvoir de mener des investigations et tenir des audiences sur les questions de défense. Comme la plénière, ils peuvent obtenir des documents des militaires et du Ministre de la défense.<sup>19</sup>

Selon Aristides Lima<sup>20</sup>, Président du Parlement du Cap Vert, la faiblesse du Parlement est l'une des raisons qui expliquent la fragilité de la démocratie capverdienne. Prenant en compte les quatre catégories de Parlement proposés par Blondel, (les 'Parlements émergents', les 'Parlements tronqués', les 'Parlements inhibés' et les 'Parlements véritables')<sup>21</sup>, Lima classe le Parlement capverdien dans les 'Parlements inhibés'. En fait, le Parlement est 'incapable d'influer sur l'Exécutif de façon significative.'<sup>22</sup> Selon Lima, 'nous avons procédé à des privatisations, fait des réformes législatives, plusieurs décentralisations de pouvoir, mais la machine de l'Etat est encore lourde, la réforme du Parlement est incomplète, le Gouvernement et l'administration n'ont pas été réduits et la décentralisation n'est pas encore complète.'<sup>23</sup>

Citant W.W. Rostow, le Président de l'Assemblée Nationale considère plus loin que l'Institution est en voie de 'décoller comme un organe d'une démocratie pluraliste et moderne.'<sup>24</sup> Le Président note que les raisons de la fragilité de l'Assemblée Nationale sont la non exclusivité des mandats des députés 'qui accumulent cette fonction avec une autre dans l'administration publique et dans le secteur privé', aussi bien que 'l'influence externe sur la capacité de travail des comités.'<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> DCAF-CEDEAO Questionnaire sur les Provisions et Pouvoirs du Comité Parlementaire de Défense/ Sécurité Nationale, Réponse aux questions 22-26.

<sup>20</sup> Lima, A. *Constitution, Démocratie et Droits Humains*, Ed. Assemblée Nationale, 137.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, note 10, 139.

<sup>24</sup> *Ibid.*, note 10.

<sup>25</sup> *Ibid.*, note 10.

A part la législature, le conseil supérieur de la défense est un organe consultatif spécifique au Président de la République dans les questions relatives à la défense et aux forces armées (section 248 de la Constitution). La loi réglementant le conseil qui est présidé par le Président de la République, stipule qu'il doit être composé des membres et de la majorité et de l'opposition. Le conseil a, dans sa composition actuelle, deux membres de la majorité et un membre de l'opposition et des autres membres des partis indépendants.

## **6. Conclusions et Recommandations**

Le Parlement joue un rôle important dans la consolidation de la démocratie, et contribue au maintien de bonnes relations avec les autres corps et l'électorat. Tandis que ses fonctions de contrôle ne sont pas complètement satisfaisantes, beaucoup d'efforts ont été déployés en vue d'améliorer le contrôle parlementaire en général et sur le secteur de la sécurité en particulier. Cependant, en ce qui concerne le contrôle sur les questions de sécurité et de défense, il y a encore beaucoup de faiblesses dans la performance parlementaire.

Il est essentiel d'améliorer le fonctionnement des comités spécialisés et de créer des sous-comités en vue d'améliorer la performance de l'Assemblée Nationale comme le dispose la section 37 du règlement de l'Assemblée Nationale. Les difficultés rencontrées par les comités spécialisés en traitant des affaires du secteur de la défense et de la sécurité ne sont pas cependant différentes de celles rencontrées par d'autres comités spécialisés.

## Chapitre 6

# Ghana<sup>1</sup>

*Kwesi Aning*

### 1. Introduction

Le présent chapitre traite de la fonctionnalité et de l'efficacité du Parlement de la Quatrième République du Ghana qui avait été inauguré en 1992. Il discute de la capacité de contrôle et de l'efficacité en termes de Parlement et surtout de la capacité des comités choisis de jouer et de remplir les multiples fonctions et rôles spécifiés par la constitution en ce qui concerne le secteur de la sécurité. Pour entreprendre cette analyse, le concept qui sera appliqué est celui du 'triple A du contrôle parlementaire'<sup>2</sup> à savoir, examiner l'autorité du Parlement avec un regard particulier pour la gouvernance et les processus légaux prescrits à la fois dans la Constitution républicaine de 1992 et dans les règlements intérieurs du Parlement.<sup>3</sup> Il commence par la contextualisation du cadre politique dans lequel le secteur de la sécurité opère. Il est suivi d'une analyse détaillée du cadre légal qui régit ce secteur aux termes de la Constitution de 1992 et des autres structures législatives. Dans le chapitre, la capacité et l'attitude des parlements à accomplir les fonctions de contrôle en relation avec le secteur de la sécurité sont également discutées. La capacité a été conçue comme 'capacité du parlement à obliger le Gouvernement à rendre des comptes sur le secteur de la sécurité et est fonction des ressources (humaines, financières et techniques) à la disposition du parlement'.<sup>4</sup> Quoique l'autorité et la capacité soient importantes, l'attitude est aussi critique pour un fonctionnement effectif du contrôle parlementaire. Même lorsque et là où l'autorité constitutionnelle et les

---

<sup>1</sup> La cible prédominante de ce chapitre est le contrôle parlementaire des forces armées.

<sup>2</sup> Autorité, Capacité et Attitude basées sur le cadre annoncé dans le chapitre de vue d'ensemble de ce livre par Adédéji Ebo. Voir également Hans Born *et al.* 2003. *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Handbook for Parliamentarians nr. 5, Genève: IPU/DCAF.

<sup>3</sup> Standing Orders of the Parliament of Ghana, Commencement: 1 novembre 2000. Accra.

<sup>4</sup> Ebo, *op. cit.* Dans le chapitre de vue d'ensemble d'autres aspects de la 'capacité' sont conceptualisés, comme la recherche (et) la documentation, l'analyse d'information, (la nature et l'étendue) du soutien administratif, le rôle (de) la société civile, groupes de réflexion et institutions de recherche et finances.

ressources et l'expertise existent, le contrôle serait problématique si les parlementaires manquent de la volonté d'utiliser et de déployer pleinement et efficacement les instruments de contrôle à leur disposition. Ensuite, une description analytique du labyrinthe complexe des institutions du secteur de la sécurité et de la manière dont elles agissent les unes sur les autres est présentée. La conclusion traite des défis et des questions suscitées par la discussion de la trinité des A et fait des suggestions pour l'intégration de ces composantes du pouvoir du parlement dans la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité au Ghana.

Toute discussion sur un secteur démocratique de la sécurité au Ghana devrait situer ce développement spécifique dans les expériences historiques particulières au Ghana depuis 1957. L'auteur affirme que les expériences précises du secteur de la sécurité et les rôles qu'il a joué dans les politiques turbulentes du Ghana ont aussi contribué à expliquer les trajectoires du développement qui ont abouti au secteur traditionnel statutaire de la sécurité aujourd'hui de plus en plus désireux de se soumettre au contrôle civil et démocratique. Un aspect de ce processus est que le grand vide et le déficit en gouvernance vécus auparavant est en train de s'estomper. Une plus fascinante facette de ce développement a été l'ouverture graduelle de l'espace politique dans lequel d'autres institutions de sécurité non étatiques sont en train de jouer des rôles critiques dans la gouvernance du secteur de la sécurité.<sup>5</sup>

Cette section soutient que situer les développements de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité (SSG) au Ghana prendrait une vue historique à long terme qui explore les différentes trajectoires prises par les processus de SSG. L'argument est que si l'on veut situer ces pratiques de janvier 2001, lorsque le Gouvernement du '*New Patriotic Party*' (NPP) a pris le pouvoir, sans une vue générale à long terme et plus vaste, on néglige et on ferme les yeux sur d'autres avancées instructives et cognitives précédant la présente administration.

## **2. Histoire, Contexte et Antécédents**

Un point de départ utile pour situer le contexte politique pour les processus de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité au Ghana devrait être la période des années 1960 lorsque la militarisation

---

<sup>5</sup> Voir Atsutsé M. 2004. Let's Sustain Democratic Governance *The Daily Guide*, 21 juillet: 5.

## Ghana

de la politique avait commencé. L'on doit dire cependant que, pendant la Première République du Ghana conduite par le '*Convention People's Party*' (CPP) de Kwame N'Krumah, une culture dynamique du processus parlementaire et du contrôle civil des forces armées avait commencé à émerger. Le Parlement était primordial pour ce développement, comme le démontre le passage des diverses législations sur la sécurité nationale- la Loi sur les Forces Armées (Loi 105) de 1962, la Loi sur les Services de Sécurité Nationale de 1963, et la Loi sur la Police (Loi 284) de 1965. Cependant, ces pas vers l'établissement d'un rôle pour le Parlement dans la gouvernance de la sécurité ont été arrêtés par le coup d'état militaire de février 1966, qui a contribué de façon négative à remettre la pratique émergente et encourageante du contrôle parlementaire. Après cela, de courts régimes civils avaient alterné avec les périodes de régimes militaires. Ainsi, le contrôle parlementaire était sporadique et à durée limitée. Lorsqu'il avait repris, c'était sous des contextes politiques et de sécurité complètement changés.<sup>6</sup> Un contrôle exécutif désentravé et un pouvoir encore plus renforcé des militaires à la suite des coups d'état ont bloqué la discussion publique et parlementaire sur les questions de la sécurité et des forces armées.

Voici le fond historique dans lequel la Constitution de la République de 1992, qui avait réintroduit le pluralisme démocratique dans la politique du Ghana après son abrogation en décembre 1981, avait été adopté par le '*Provisional National Defence Council*' (PNDC). Avec la promulgation de la Constitution de la République de 1992 qui avait inauguré la Quatrième République, le Ghana a commencé un nouveau processus démocratique qui est maintenant perçu aux niveaux national, régional et global, comme entrant profondément dans un véritable cas de consolidation démocratique. Cependant, en général, le Parlement n'avait pas joué un rôle important dans le processus de démilitarisation et de démocratisation jusqu'en 1996, quand le parti d'opposition avait gagné de façon significative aux élections. Avec le bouleversement du parti au pouvoir, le '*National Democratic Congress*' (NDC) aux élections de 2000, le Parlement a adopté une ligne plus critique sur les forces armées et les questions litigieuses de

---

<sup>6</sup> Hutchful, E. *Parliamentary Oversight in Ghana*, Document écrit pour le Séminaire de l'ASDR sur 'Security Sector Reform and Democratization in Africa: Comparative Perspectives'; Accra, Ghana, 27 – 28 février 2002, 2. Les coups d'état militaires ont interrompu la continuité institutionnelle, renforcé le pouvoir et l'autonomie des Forces Armées, favorisé un changement relatif à l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le parlement et mis fin à la transparence autour des questions de défense et de sécurité.

sécurité ont commencé à être débattues. Par exemple, en février 2000, une question avait été posée au Ministre de la défense ‘pour fournir les statistiques pertinentes sur la composition régionale et par genre’ du recrutement dans les forces armées du Ghana depuis janvier 1993.<sup>7</sup> Le mécontentement après que le sujet ait été classé information secrète par le Ministre de la défense a amené un autre représentant du NPP à initier le 15 juin 2000, une motion ‘que cette chambre demande au Ministre de la défense de mettre chaque année devant le Parlement une déclaration de conformité aux directives suivantes pour assurer un équilibre régional dans le recrutement dans les forces armées du Ghana.’<sup>8</sup>

Avec tous ces acteurs au moment où les processus SSG avaient été initiés, le PNDC se transforma en *National Democratic Congress* (NDC). Il a par la suite organisé et gagné les élections de 1992, bien que le principal parti d’opposition le NPP ait décrit les résultats comme ‘le verdict volé’.<sup>9</sup> Le NDC a par la suite gagné les élections de 1996 en dépit du fait que le NPP ait fait une véhémence opposition au Parlement. Pour les élections de décembre 2000, le NPP a présenté un manifeste politico – idéologique complètement nouveau titré ‘NPP - Un programme pour un changement positif’. Dans ce document politique, le NPP établit ses politiques en ce qui concerne le secteur de la sécurité.<sup>10</sup> Selon le NPP:

Sous notre administration, les services de la sécurité mettront l’accent sur la sécurité de l’Etat. Leur préoccupation principale sera la survie de l’état et la protection de l’intégrité du territoire et son système démocratique... Aussi, il est attendu du personnel du service de la sécurité qu’il montre une neutralité absolue dans les conflits politiques.<sup>11</sup>

En outre, le NPP perçoit tout le secteur de la sécurité comme ‘instrument, pour le renforcement de la gouvernance démocratique.’<sup>12</sup> Le NDC de l’opposition a également tenu la position qu’il devrait y avoir un contrôle civil et un contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Il soutient que:

---

<sup>7</sup> Conformément aux dispositions des articles 35 (5) et 35 (6) de la Constitution.

<sup>8</sup> Interview avec le professeur Hutchful, Genève, 1 Décembre 2007.

<sup>9</sup> New Patriotic Party (NPP) 1992. *Le Verdict Volé*, Accra.

<sup>10</sup> NPP 2000, NPP – *Development in Freedom – An Agenda for Positive Change – Manifesto of the New Patriotic Party*, Accra, 40 – 43.

<sup>11</sup> *Op.cit.*, note 10.

<sup>12</sup> *Op.cit.*, note 10.



### *Ghana*

... Le parti est convaincu qu'en fin de compte, la voie vers la stabilité, la sécurité, et la paix passe par le renforcement de la démocratie... Les agences des renseignements et de sécurité seront sujettes au contrôle démocratique comme stipulé dans la Loi sur les Agences de Sécurité et de Renseignements de 1996. Loi 526...<sup>13</sup>

Le système institutionnel politique du Ghana a une séparation des pouvoirs comprenant l'Exécutif, la Législature et le Judiciaire, toutes les branches jouant des rôles clé dans la gouvernance du secteur de la sécurité. La Constitution de 1992 du Ghana décrit en détail la manière interdépendante dont le contexte politique contrôle, positionne et dirige le secteur de la sécurité. Le Président a le mandat constitutionnel de contrôler les services de sécurité, avec la prérogative de nommer son Chef du personnel de la défense (CDS) et des Chefs de service sur conseil du conseil d'Etat.<sup>14</sup> D'autres commandants sont nommés sur conseil du conseil des forces armées (AFC).

Qui et quels groupes constituent le secteur de la sécurité au Ghana ?  
Le tableau ci-dessous montre les acteurs du secteur de la sécurité au Ghana.

---

<sup>13</sup> National Democratic Congress Manifesto, 2004. A Better Ghana, 66.

<sup>14</sup> Interview personnelle à Accra avec le Général Edwin Sam, ancien Chef du Personnel de la Défense et membre du Conseil d'Etat (2001) et un ancien chef du Personnel de la Marine, Accra, 11 juin 2004.

**Tableau 6.1: Les Acteurs de la Gouvernance du Secteur de la Sécurité au Ghana et le Mode de leur Nomination**

| Acteur  | Rôle  | Mode de Nomination                             |
|---|---|--|
| Président   | Il contrôle tous les services de sécurité, nomme les chefs de services et les hauts commandements en consultation avec le Conseil d'Etat et les Conseils de Service | Elections Nationales                           |
| Vice-Président                                      | Préside les conseils de service   |  |
| Conseiller pour la Sécurité Nationale               |   | Président                                      |
| Ministre de la Sécurité Nat.                        |   | Président et Parlement                         |
| Conseil d'Etat                                      | Organe de Conseil du Président pour les nominations clé   | Président                                      |
| Conseil des Forces Armées <sup>15</sup>             | Conseille le Président sur la Politique, les promotions, les finances & budget  | Président, Loi 1962 sur les Forces Armées.     |
| Conseil de la Police                                |   | Président, Loi sur la Police, Loi 350(1970)    |
| Conseil Prisons                                     |   |  |
| Comité sur la Défense et de l'Intérieur             | Surveille les budgets des Ministères de la Défense et de l'Intérieur  | Parlement                                      |
| Comité des Finances                                 | Examine le budget du Cabinet du Président y compris celui du NSC  | Parlement                                      |
| Comité des Comptes Publics                          | Examine le rapport de l'Auditeur Général  | Parlement                                      |
| Judiciaire  | Donne son accord pour la délivrance de mandats pour les enquêtes et interceptions par les agences de renseignements   |  |
| Commission sur la Justice Humaine et Administrative | Enquête sur les plaintes contre les Forces Armées, la Police et les Services des Prisons <sup>16</sup>  | Loi du Parlement<br>Loi CHRAJ, 1993<br>Loi 456 |
| Ministère des Finances                              | Contrôle les affectations budgétaires   |  |
| Auditeur général <sup>17</sup>                      | Audite tous les 'MDA' et fait rapport au Parlement  | Président                                      |

<sup>15</sup> Comprend le Vice-Président, les Ministres de l'Intérieur, de la Défense & Affaires Etrangères, le Chef du Personnel de la Défense et les Commandants de service, un Adjudant-chef et 2 autres personnes nommées par le Président après consultation avec le Conseil d'Etat.

<sup>16</sup> Voir la Constitution de 1992, Article 218 (b).

<sup>17</sup> La nomination et les fonctions de l'Auditeur général sont clairement énoncées dans les articles 187 & 188 de la Constitution de 1992.

### 3. Autorité, Instruments et Pouvoirs du Parlement

Dans cette section, l'auteur parle du premier des trois A de la trinité, à savoir l'autorité, instruments et pouvoirs du Parlement pour jouer son rôle de contrôle.

La Constitution de 1992, comme les institutions précédentes, est cryptique sur le rôle du Parlement. L'article 200 (2) de la Constitution de 1992 dispose simplement que 'personne ne peut monter un service de sécurité sauf par et sous l'autorité d'une loi du Parlement'. L'article 210 (2) dispose également que 'personne ne peut lever une force armée sauf par et sous l'autorité d'une loi du Parlement'. Il y a peu de détails supplémentaires.

Au sein du Parlement, il y a trois organes qui sont plus directement concernés par le contrôle sur les agences de sécurité: le comité sur la défense et l'intérieur, le comité des finances et le comité des comptes publics (PAC).

Le comité sur la défense et l'intérieur comprend dix-huit (18) membres sur un total de 230 parlementaires. Il est chargé des forces armées et des services de la police et de l'immigration, et 'examine' les budgets et du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur. Le comité a deux pouvoirs clé<sup>18</sup>: mener (a) des investigations et (b) des enquêtes sur les activités et l'administration des ministères, départements, agences (MDA), les organisations et corporations publiques que le Parlement pourra désigner. Ces investigations et enquêtes peuvent s'étendre aux propositions de loi.<sup>19</sup> En outre, le comité a tous les pouvoirs d'une Haute Cour pour faire respecter la présence de témoins, pour imposer la production de documents et créer des commissions pour l'interrogation de témoins à l'étranger.<sup>20</sup>

Le comité des finances<sup>21</sup> examine le budget du cabinet du Président (y compris du Conseil de Sécurité Nationale (NSC) et contrôle également les services des douanes, impôts indirects et des mesures préventives (CEPS); il a aussi l'autorité là où 'il y a un besoin urgent

---

<sup>18</sup> Règlement Intérieur du Parlement, novembre 2000, Règlement 158 sous 'Fonctions et Pouvoirs des Comités'.

<sup>19</sup> Voir Article 103 (3) de la Constitution de 1992 et Règlement Intérieur 190 de novembre 2000.

<sup>20</sup> Voir Article 103 (6) de la Constitution de 1992 et Règlement Intérieur 155 de novembre 2000.

<sup>21</sup> Règlement Intérieur 151 (d) et (g) de novembre 2000.

et imprévu pour une dépense... d'autoriser les avances de la caisse de prévoyance pour faire face à cette nécessité et faire rapport au Parlement'. En outre, quand une telle avance a été faite, le comité est tenu de s'assurer qu'un budget supplémentaire pour remplacer cette avance soit préparé et déposé devant la chambre.<sup>22</sup>

Le comité des comptes publics surveille les comptes publics en général, et examine d'une manière décisive le rapport de l'Auditeur Général, lui donnant ainsi la capacité de contrôler les dépenses militaires et de sécurité.<sup>23</sup>

Les fonctions de contrôle du PAC sont améliorées en raison du fait que sa tête vient du plus grand parti d'opposition au Parlement, le '*National Democratic Congress*' (NDC). En raison des relations presque antagonistes et concurrentielles entre ces deux partis au Parlement, le NDC examine scrupuleusement les comptes soumis spécialement par les ministères, départements et agences pour explorer très soigneusement toute malfaisance financière éventuelle en vue d'embarrasser le Gouvernement en exercice. Un examen si belliqueux et si scrupuleux des comptes assure que les ministres et les Chefs de leurs départements sont très soigneux avec les comptes soumis au Parlement.

Jusqu'à présent il n'y a pas de comité spécifique de contrôle sur les renseignements; les activités des renseignements sont sous la supervision du Conseil de Sécurité Nationale et le budget des renseignements est contrôlé par le PAC.

Il existe plusieurs mécanismes et instruments pouvant servir aux comités parlementaires pour exercer leurs fonctions de contrôle. Dans le cas du Ghana, selon J. E. Ackah, le contrôle nécessite principalement de 'suivre comment les fonds appropriés sont dépensés; ça veut dire, surveiller le budget et voir si les activités de l'Exécutif sont menées conformément à la loi'.<sup>24</sup> En terme de cycle budgétaire, le Parlement joue un rôle indirect dans l'exécution des budgets ultérieurs qui passe par deux processus, d'abord par des débats, questions et suggestions en plénière et ensuite par des négociations exhaustives dans les comités permanents et les

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, Règlement 169 – 170 (1) & (2).

<sup>23</sup> *Ibid.*, Règlement 165 (1) et (2).

<sup>24</sup> Interview, Accra, Septembre 2004. Ackah est l'ancien Président du Comité ayant obtenu deux mandats et jusqu'aux élections de 2004, le membre le plus élevé en rang du Comité de Défense et de l'Intérieur.

## Ghana

commissions d'enquête sur les activités de chaque ministère et sur les propositions de dépense.<sup>25</sup> Selon Ackah:

Après que la Loi sur l'Approbation ait été adoptée... le Parlement a une responsabilité continue de surveiller la performance... au moyen de questions et de débats lorsque le Parlement se réunit en session plénière ou en comité. En jouant le rôle de chien de garde, le Parlement est renforcé par un service d'audit professionnellement compétent.<sup>26</sup>

Les principaux instruments pour exercer le contrôle sont:

- a. Les questions aux ministres<sup>27</sup>;
- b. Les motions<sup>28</sup>;
- c. Les déclarations<sup>29</sup>;
- d. Les rapports annuels sur les activités de chaque ministère, département et agence;
- e. Les rapports trimestriels sur les dépenses par des processus spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes, et limités dans le temps, communément connu, (en anglais) comme SMART;
- f. Les visites et suivis; et
- g. La mise sur pied de sous-comités pour étudier les questions particulières.

En ce qui concerne en particulier le contrôle du budget de la défense, le comité sur la défense, et le Parlement dans l'ensemble, a toujours démontré son soutien aux demandes budgétaires des forces armées, manifestant souvent une sympathique appréciation de l'état des logements des militaires et l'insuffisance des dotations au secteur de la défense. Cependant, il est devenu évident depuis, que le comité et le Parlement n'ont pas de pouvoir réel pour influencer sur le budget de la défense. Bien que le comité ait été cohérent dans ses demandes pour un appui budgétaire plus accru pour les forces armées, cela ne cache pas les difficultés qu'il rencontre en essayant d'exécuter ses fonctions.

---

<sup>25</sup> Voir Règlements Intérieurs du Parlement, N° 140-148 et 150.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Ceci donne des occasions aux parlementaires de poser des questions aux Ministres sur leur performance. Les Ministres ont trois semaines pour répondre. Voir Règlement Intérieur N°66 (1), novembre 2000.

<sup>28</sup> Les motions demandent au Parlement de discuter sur une question particulière pour laquelle le public a montré un intérêt particulier. Voir Règlement Intérieur N°79 (4), novembre 2000.

<sup>29</sup> Règlement Intérieur N°72, novembre 2000.

Le comité n'a pas de locaux propres et a une expertise limitée pour analyser le budget, il n'y avait pas de précédent pour le guider dans son travail, et son premier Président dépendait de l'assistance du commandement militaire pour structurer les rapports à soumettre au Parlement. Le comité manquait également de données critiques pour évaluer convenablement le budget de la défense, d'autre part le comité et le Parlement n'avaient pas insisté systématiquement pour avoir un meilleur accès aux données. La situation s'est en partie améliorée depuis l'introduction de la Structure des Dépenses à Moyen Terme (MTEF) en 1999, une structure de politique sur la budgétisation de la défense qui était supposée s'attaquer aux défauts du processus budgétaire.<sup>30</sup> L'aide militaire étrangère aux forces armées du Ghana n'est pas sujette au contrôle parlementaire, comme en général le processus d'acquisition d'armes. Les fonds pour le maintien de la paix qui ne sont pas sous l'examen parlementaire, sont seulement supervisés par le Ministre des finances.<sup>31</sup>

Dans l'ensemble, ce comité a eu une efficacité limitée dans son contrôle des questions militaires et de sécurité. Plusieurs facteurs expliquent ce schéma. Premièrement, il y avait au début une certaine réticence de la part des membres du Parlement à travailler dans le comité sur la défense. En outre, la nature hautement complexe du secteur de la sécurité représente un véritable défi pour un contrôle effectif. Les questions de défense sont souvent trop techniques pour les membres qui n'avaient pas eu d'expérience militaire antérieure et n'avaient pas non plus eu la capacité d'avoir une formation spécifique sur les questions traitant de la sécurité. En effet, c'est surtout ainsi car les services de sécurité ont des cultures, règles et pratiques organisationnelles spéciales et sont régies par un nombre de lois du secret qui pourraient poser des problèmes si un comité de contrôle n'est pas au courant de ces normes institutionnelles.<sup>32</sup> Et encore, les opérations détaillées, les règles du combat, l'acquisition des armes et leur utilisation sont au-delà des capacités professionnelles de la moyenne des membres et du comité permanent et du comité de contrôle.<sup>33</sup> Jusqu'ici, ils ont besoin d'avoir au moins une appréciation

---

<sup>30</sup> Hutchful, 2002, *op. cit.*, 8 -10.

<sup>31</sup> Interview avec le Professeur Hutchful, Genève, 1<sup>er</sup> décembre 2007.

<sup>32</sup> Une loi sur la Liberté de l'information permettra l'accès à l'information qui pourrait être autrement classée 'secrète' ou confidentielle. Cependant, malgré la nécessité d'une telle loi, le projet de loi sur la Liberté de l'Information reste encore à être placé devant le Parlement.

<sup>33</sup> Pour certaines des difficultés affrontées par les parlementaires pour aborder les questions de sécurité traitant de l'acquisition de matériel militaire, voir la discussion des parlementaires durant l'acquisition d'hélicoptères par les Forces Armées du Ghana pour le maintien de la paix. Dans ce cas particulier, en janvier

rudimentaire de ces problèmes s'ils ont à déterminer correctement les politiques, lois et budgets des forces armées et de sécurité. Cela demande une recherche et une expertise indépendante pour soutenir le travail du comité permanent et de la commission d'enquête. Le second problème est celui des ressources; les infrastructures du comité, c'est-à-dire bureaux, personnel de recherche et de soutien, accès aux facilités de bibliothèques sont extrêmement maigres. Troisièmement, le comité avait été surchargé par le trop large rayon d'action de ses responsabilités. La difficulté la plus persistante a été cependant le manque de clarté sur la mission et les responsabilités du comité, symptomatique d'un grand problème qui est celui de la définition de l'étendue des pouvoirs et de ses fonctions dans le domaine de la sécurité.<sup>34</sup>

#### **4. Les Relations entre le Parlement et les Autres Parties Prenantes**

Tous les partis politiques légitimes enregistrés peuvent librement se présenter aux élections au Ghana. Lors des élections de 2000, les membres du Parlement représentaient quatre partis, à savoir le '*New Patriotic Party*' (NPP), le '*National Democratic Congress*' (NDC), le '*People's National Convention*' (PNC), le '*Convention People's Party*' (CPP), avec la présence de quelques membres indépendants de la chambre. Ces mêmes partis sont également représentés au Parlement avec des membres indépendants de la chambre.

Il y a une étroite collaboration entre les parlementaires et les sièges de leurs partis aux niveaux national, régional et des circonscriptions électorales par laquelle les politiques du parti sont discutées et disséminées. Cependant, les niveaux d'interaction et de dissémination

---

2003, le parlement avait approuvé 55 millions de dollars US pour le Ministère de la Défense (MOD) afin 'd'acquérir des équipements y compris des hélicoptères en vue de faciliter la participation du Ghana aux opérations du Maintien de la Paix de l'ONU en République Démocratique du Congo (RDC)'. Ceux-ci comprennent quatre hélicoptères de transport Mi 17-V5 dont deux devaient être utilisés pour les opérations de l'ONU et deux gardés pour les Forces Armées du Ghana. Le coût estimatif d'acquisition de ces hélicoptères était de 14.640 millions de dollars avec une 'disposition de contrat pour la formation de...personnel ainsi que la fourniture de pièces détachées pour 5.055.60.00 millions de dollars. Le montant total du contrat s'élevait à 19.695.600,00 millions de dollars'. Ministère de la Défense, Mise à jour sur la fourniture d'hélicoptères aux Forces Armées du Ghana par Wellfind Ltd. (n.d.) Janvier 2003, 1 cité dans Aning, E. K. 2004. *Military Imports and Sustainable Development: Case Study Analysis\_ Ghana*, 10. Available at <http://allafrica.com/peaceafrica/resources/view/00010208.pdf>.

<sup>34</sup> Hutchful, 2002, *op. cit.*, 5 et 7.

peuvent différer sur place selon l'aptitude et de la capacité des politiciens individuels impliqués et des expériences organisationnelles du personnel des circonscriptions électorales. Les lignes de la politique que suivent les parlementaires à la chambre devraient en théorie refléter la position de leurs partis. Cependant, cela est bien loin de la réalité puisque la plupart des partis représentés au Parlement manquent de documents sur les positions clairement définies en ce qui concerne les questions du secteur de la sécurité. Cela ne s'applique pas aux deux plus grands partis: le NDC et le NPP qui ont des manifestes particuliers du parti qui définissent clairement les positions de leurs partis relatives au secteur de la sécurité. Il n'y a pas de différences significatives entre l'essentiel des partis en termes de positions que leurs membres sont supposés adopter au Parlement. Cependant, il y a une différence substantielle entre le NPP et le NDC. Le NDC, en tant que plus grand parti de l'opposition soutient la nomination d'un ministre important qui contrôlera les agences de renseignements et de sécurité. La Loi sur les Agences de Sécurité et de Renseignements de 1996, Loi 526, a introduit d'importantes opportunités pour le contrôle sur les agences de renseignements par le Parlement. Jusqu'alors, les agences de renseignements n'avaient pas à rendre compte au Parlement. L'encadré ci-dessous éclaire la disposition de la Loi de 1996 sur les Agences de Sécurité et de Renseignements selon laquelle le Ministre de la sécurité devra soumettre au Parlement un rapport annuel sur la performance des agences de sécurité.

**Encadré No. 6.1**

**Contrôle Parlementaire des Agences de Renseignements: la Loi de 1996 sur les Agences de Sécurité et de Renseignements du Ghana**

*Article 17*

Responsabilité ministérielle pour les Agences de Renseignements et rapport annuel au Parlement:

1. Le Président (du Conseil de la Sécurité Nationale, ndr) devra assigner la responsabilité ministérielle pour les Agences de Renseignements au ministre que le Président juge idéal.
2. Le ministre à qui est assignée cette responsabilité... soumet chaque année un rapport au Parlement sur les Agences de Renseignements.

Le premier rapport avait été soumis au Parlement en 1998, depuis lors cependant, il apparaît qu'il n'y a pas eu d'autres rapports soumis.<sup>35</sup> En plus, le Parlement n'a pas réussi à suivre les dispositions de contrôle

<sup>35</sup> Hutchful, 2002, *op. cit.*, 5-6.



## *Ghana*

de la Loi; aucun organe législatif permanent n'a été mis sur pied pour contrôler les renseignements.

En outre, beaucoup de membres du Parlement semblent ne pas être au courant de cette Loi et des obligations qui s'en suivent pour le Ministre de la sécurité de soumettre un rapport annuel sur les services de renseignement au Parlement. La question des membres du Parlement qui ne sont pas au courant de certaines des lois de leur pays est en partie liée au fait que plusieurs de ces lois sont très vieilles, comme par exemple, la Loi sur les Forces Armées du Ghana qui date de 1962, tandis que la plupart des membres du Parlement n'ont pas une longue expérience du travail au Parlement. En plus, beaucoup de lois avaient été révisées, plusieurs fois, mais seulement partiellement, sur des sections particulières; les MP peuvent alors avoir perdu la trace des changements. En fait, il y a un certain degré de confusion entre les anciennes lois et celles révisées et entre les différentes dispositions relatives au contrôle parlementaire. En plus de l'incohérence de la structure législative toute entière, l'ignorance de dispositions contradictoires est également due au manque de continuité dans les mandats des parlementaires.<sup>36</sup>

L'implication de la société civile dans les questions de gouvernance du secteur de la sécurité n'était pas visible jusque dans les dernières années 1990 pour deux principales raisons. La première était la nature politique du régime au pouvoir et son penchant prépondérant pour les questions de sécurité dont il ne voulait pas un examen scrupuleux par le public et en conséquence avait mis un 'embargo' sur une supervision plus proche. Fondamentalement, l'embargo consistait plus en signaux cachés qu'il n'était pas approprié de s'engager dans les questions de sécurité. Au vu de la tension politique et de la 'culture du silence et de la peur' qui prévalaient alors au Ghana, la plupart des organisations de la société civile avaient simplement pris la mesure préventive d'autocensure. Deuxièmement, il y avait un pur manque d'expertise civile sur les questions de sécurité. Après douze années de pratique démocratique, seulement quelques groupes de la société civile sont activement engagés dans le domaine.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Interview avec le Professeur Hutchful, Genève, 1<sup>er</sup> décembre 2007. La Loi sur la Police du Ghana et la Loi sur les Renseignements contiennent des dispositions sur le contrôle parlementaire des services respectifs, tandis que la Loi sur les Forces Armées de 1962 n'a pas de disposition sur le contrôle des forces armées.

<sup>37</sup> Institutionnellement, les médias, les corps religieux et le 'African Security Dialogue & Research' (ASDR), la 'Foundation for Security and Development' (FOSDA), le 'Ghana Centre for Democratic Development' (G-CDD) et le 'Centre for Security Studies' (CSS) sont celles qui gagnent de plus en plus d'expertise dans ce domaine.

La collaboration avec les groupes de la société civile, les chercheurs et experts dans le domaine de la sécurité fournira les ressources nécessaires pour contourner l'insuffisance de l'information et de l'expertise qui est ressentie dans ce secteur. Ces collaborations étroites apporteront sur la table, de l'information et l'analyse indépendante du secteur; la formation et la création de la capacité; la facilitation du dialogue avec le secteur, et le débat public sur le secteur.<sup>38</sup> En effet, ces groupes ont été généralement définis comme ayant le potentiel de servir dans différentes fonctions et d'apporter beaucoup dans le processus de la SSG au Ghana. Un possible participation de la société civile dans la SSG et leur assistance en avançant leur propriété locale de ces processus de gouvernance ont été discutées en profondeur.<sup>39</sup> C'est un sérieux défaut cependant, que la SSG soit encore une zone de questions hautement spécialisées en Afrique de l'Ouest. En conséquence, il y a et l'expertise et l'intérêt limités, soutenus par le traditionnel secret dont on avait couvert les questions relatives à la sécurité. Il a été soutenu que:

Les organisations de la société civile africaines avaient été réticentes, tout comme non équipées pour influencer sur la politique de la sécurité et le contrôle...Le problème est aggravé par la relative rareté d'instituts africains de recherche, spécialisés dans les questions de sécurité, certainement le thème de la RSS manque par son absence du travail des grands scientifiques politiques et des départements universitaires en Afrique.<sup>40</sup>

Le résultat final est un cercle limité d'experts et d'organisations non gouvernementales dans ce domaine d'intérêt.<sup>41</sup> L'acceptation de la contribution des organisations de la société civile aux processus de la SSG vient de plus en plus des commissions d'enquête parlementaires, des institutions de sécurité elles-mêmes et d'autres agences politiques pertinentes.

---

<sup>38</sup> Il y a des signes encourageants que la nouvelle commission parlementaire d'enquête sur la Défense et l'Intérieur qui avait été constituée après les élections de décembre 2004 est déjà en train de chercher la collaboration avec les organisations de la société civile. L'auteur a déjà tenu deux réunions avec les membres du Comité et son Président en vue d'identifier les domaines possibles de collaboration.

<sup>39</sup> Hutchful, E. 2003. A Civil Society Perspective dans *Providing Security for People: Security Sector Reform in Africa*, édité par Anicia Lala & Ann Fitzgerald, GFN- SSR, Shrivvenham.

<sup>40</sup> Voir Hutchful, *ibid.*, 38.

<sup>41</sup> Ebo, A. 2004. Security Sector Reform as an Instrument of Sub-regional Transformation in West Africa dans *Reconstruction of the Security Sector*, édité par Alan Bryden & Heiner Hänggi, 82, Munster: DCAF/LIT Verlag.

Deux domaines sont fondamentaux pour une discussion viable du contrôle et de l'obligation de rendre compte. Ce sont: (a) les cadres institutionnels et (b) la législation pour une gouvernance démocratique de la sécurité. La Constitution de la République de 1992 et d'autres lois spécifiques relatives aux services de sécurité particuliers étayaient les structures et les cadres de la gouvernance qui contrôlent le secteur de la sécurité au Ghana. Le manque de formation pour le soutien administratif parlementaire, qui, la plupart du temps, fournit la mémoire administrative et le transfert de connaissance est un obstacle majeur pour un contrôle parlementaire effectif. Tandis que depuis 1992, divers comités parlementaires avaient été pourvus de programmes de formation et de création de capacité institutionnelle, les Greffiers et autre personnel de soutien aux comités avaient été négligés.<sup>42</sup>

## 5. Evaluation de l'Attitude des Parlementaires

Une partie des attributs de l'attitude est l'intégrité, le courage et la vision. Bien qu'elles soient précieuses, il est difficile de quantifier ces valeurs, surtout dans un processus de consolidation démocratique comme celui du Ghana. En général, cependant, nous pouvons affirmer que les parlementaires ont démontré un manque de volonté politique en traitant des questions de sécurité. Selon Hutchful (2002), il y avait eu une tradition de 'censure' et 'd'autocensure', surtout parmi les membres du comité de défense. La plupart des réticences étaient dues au fait que, spécialement sous le régime de Rawlings, le comité et le Parlement dans son ensemble, avaient vécu dans l'ombre de l'Exécutif. Le système du parti avait également affecté de façon négative le contrôle parlementaire. La réticence du parti au Gouvernement à questionner sur son propre programme de sécurité a entravé la transparence et le devoir de rendre compte que le Parlement devrait assurer.

A long terme, la dominance des intérêts du parti a mené à quelque ambivalence parmi les parlementaires ghanéens sur le sens du contrôle civil. Hutchful est d'avis que 'Il y a eu quelque résistance au contrôle civil à cause de la peur que cela pourrait signifier le contrôle politique du parti...une préoccupation bien fondée, étant donné l'expérience des régimes passés.'<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Divers interviews avec des Greffiers au PSCD entre mars et mai 2005.

<sup>43</sup> Hutchful, 2002, op. cit., 5 -7.

Cependant, il peut être possible d'identifier les cas où des parlementaires individuels avaient démontré un grand courage personnel en vérifiant la corruption et en accomplissant leurs fonctions de parlementaires au détriment de leurs propres carrières politiques au sein de leurs partis. L'honorable P.C.Appiah-Ofori, membre du Parlement pour la circonscription électorale de Asikuma, Odoben, Brakwa, qui est largement connu comme un 'militant notoire anti-corruption' et un champion du '... rôle que les parlementaires... jouent en assurant le devoir de rendre compte'<sup>44</sup> en est un exemple. Quelques membres des divers comités avec le contrôle du secteur de la sécurité commencent de plus en plus à montrer intégrité et courage en allant contre les positions de leurs propres partis et en prenant des positions basées sur l'intérêt national et ce qui est perçu comme vrai.<sup>45</sup> Encore un autre exemple de courage a été démontré durant les débats parlementaires de 1997 sur le budget du ministère de la défense (MoD) où un parlementaire du parti majoritaire, à savoir le Président du comité de défense & de l'intérieur du Parlement, en proposant une motion pour accepter le budget du ministre, a soutenu que, 'pour les frais d'exploitation des véhicules, navires et aéronefs, le comité est d'avis que le montant voté pour eux était insuffisant'.<sup>46</sup> Des deux exemples ci-dessus, il devient clair qu'il y a une certaine audace qui émerge parmi les membres de la commission d'enquête pour questionner les décisions prises par la branche exécutive; nonobstant toutes les difficultés structurelles et les problèmes, les membres du comité jouent leurs rôles de contrôle.

## 6. Les Défis

En ce qui concerne le secteur de la sécurité du Ghana et la performance par le Parlement de ses fonctions de contrôle, dans son ensemble, le Parlement est important à cause de son pouvoir de 'fournir...à partir des fonds consolidés l'argent qui peut être demandé pour les dépenses du conseil et des agences de renseignement'<sup>47</sup>; et dans ce sens les rôles des trois commissions d'enquête parlementaire sont critiques. Ce sont: les commissions d'enquête sur la *défense et*

---

<sup>44</sup> 'The Chronicle'. 2005. Crusader Appiah-Ofori in UK for 'MDG' accountability confab, 21 juin, 1 & 16. Pour plus de preuves sur le courage de ce parlementaire particulier, voir Amakye, R. 2005. Asikuma – Odoben – Brakwa Assembly: Uproar over DCE confirmation- Police fire teargas, warning shots, *ibid.*, 4.

<sup>45</sup> Voir Parliamentary Debates, (Official Report), Fourth Series, Vol.14, N° 38, Consideration of Annual Estimates, Ministry of Defence, Head 380, col. 2200, 19 mars 1997, col. 2204.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Loi sur les Services de la Sécurité et du Renseignement, Loi 526 de 1996, Part. VI; Section 32.

*l'intérieur, des finances et des comptes publics.*<sup>48</sup> Toutes ces commissions jouent des rôles clé dans le contrôle du secteur de la sécurité. En ce qui concerne la commission sur la défense et l'intérieur, elle est composée de 18 membres; le domaine de son autorité traite des forces armées, de la police, des prisons, du service des pompiers, de l'Organisation de la Gestion des Désastres Nationaux (NADMO), des Douanes, Impôts indirects et du Service Préventif (CEPS) et du service de l'immigration, et elle examine minutieusement les budgets des ministères de la défense et de l'intérieur.<sup>49</sup>

Il examine toutes les questions relatives à la défense et aux affaires intérieures.<sup>50</sup> Certains des défis auxquels sont confrontés les parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions de contrôle peuvent être illustrés en citant des exemples de la faiblesse du contrôle parlementaire. Il y a une longue tradition de ne pas discuter ouvertement des questions de défense au Ghana. Dans un débat intéressant au Parlement en 1981, tous les membres de la chambre ont montré une réticence choquante à discuter du budget de la défense. Par exemple, J. B. Grant, Président du comité de défense et de l'intérieur a soutenu que 'traditionnellement, le Parlement n'a jamais débattu le budget de la défense'. Par conséquent, il a 'prié les honorables membres de retirer le rapport du comité... et de garder les chiffres pour eux-mêmes.'<sup>51</sup> D'autres arguments avancés pour ne pas

---

<sup>48</sup> Comme tous les autres comités du Parlement, ces comités tirent leur existence de l'Article 103 de la Constitution de 1992 qui stipule que 'le Parlement devra mettre sur pied des Comités permanents et autres comités qui seront nécessaires au bon accomplissement de ses fonctions'; Voir Parlement du Ghana. Règlement Intérieur nos 140 – 148 et 150. Le Règlement Intérieur 151 (2) a établi le Comité des Comptes Publics.

<sup>49</sup> Voir le *Règlement Intérieur* du Parlement qui spécifie les fonctions de ce Comité, surtout le Règlement 165(1) qui stipule que le Comité ne doit pas comprendre plus de 25 membres et sera présidé par quelqu'un qui n'est pas du parti qui contrôle la branche exécutive du gouvernement. Par conséquent, 'par pratique et par convention, depuis l'avènement de la Quatrième République, le Comité a été présidé par le leader du plus grand parti de l'opposition au Parlement', Voir Bagbin, A. 2004. Le rôle du Comité des Comptes Publics du Parlement et comment il peut promouvoir et faire respecter efficacement une éthique de gestion dans le service public, *GII Alert*, N°2 juin: 6

<sup>50</sup> Règlement Intérieur N° 158. Le Comité contrôle les Ministères de la Défense et de l'Intérieur et les services suivant dépendant d'eux: 'Ghana Immigration Service', 'Ghana National Fire Service', 'Ghana Police Service', 'Narcotics Control Board', 'National Disaster Management Control', 'Veterans Association of Ghana'.

<sup>51</sup> Parliamentary Debates, Official Report, 3<sup>rd</sup> Series, Second Session of the First Parliament of the Third Republic of Ghana- Second Year of the Third Republic, 29 April 1981 – 21 August 1981, 1980 – 1981 Session, p. 175, cité par Aning,

discuter les budgets traitent des 'pratiques traditionnelles' dont le 'Ministre des finances du Ghana est déjà chargé', impliquant qu'une discussion de telles questions concernant des dépenses publiques pour les militaires pourrait provoquer la colère publique. Dans ce cas particulier, le budget avait été approuvé sans débats en détails.<sup>52</sup> Cela a quelque peu changé. Cependant pendant la discussion du budget du ministère de la défense en 2001 au Parlement, un membre a dû être prévenu que 'l'information qui est classée secrète... ne devrait pas être révélée devant la chambre... [Parce que] le public dans son ensemble ne devrait pas savoir pourquoi il avait des implications de sécurité pour la nation toute entière'.<sup>53</sup> Le comportement prudent qui a permis au Président du Parlement de limiter les options offertes au comité permanent, à la commission d'enquête et à la chambre toute entière de fureter dans les problèmes sensibles a été pris dans la Loi sur les Services de la Sécurité et du Renseignement, Loi 526 de 1996. Elle limite les pouvoirs du Parlement et protège les officiers du service du renseignement contre la communication d'informations de sécurité nationale lorsque le Président de Parlement ou le Conseil de sécurité nationale juge le document ou l'information qu'il contient 'injurieux pour l'intérêt du peuple'.<sup>54</sup> Ce qui est assez intéressant, c'est que ce qui constitue l'intérêt national n'a été spécifié dans aucun document. En effet, le Ghana n'a pas de document officiel soulignant la politique de sécurité nationale ni de livre blanc sur la défense à la disposition du public.<sup>55</sup> La conséquence de cette énigme ambiguë de définition est que tout Gouvernement, avec un Président de la chambre sympathique, peut arrêter tout débat sous le prétexte fallacieux, que les discussions peuvent être une 'injure pour l'intérêt national'.

D'autres difficultés rencontrées par cette commission d'enquête particulière sont plutôt l'expertise technique et spécialisé nécessaire pour contribuer aux débats et pour comprendre les nuances de dépenses militaires et les acquisitions éventuelles. Il y a d'autres défis

---

E.K. 2002. *A New ECOWAS?: Democracy and Security Sector Governance in West Africa*. Document présenté à un atelier sur 'Security Sector Reform and Democratisation in Africa: Comparative Perspective', organisé par l'African Security Dialogue and Research (ASDR) à Accra en février 2002.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Parliamentary Debates, 1981, 200.

<sup>53</sup> Voir 'Consideration of the Annual Estimate- Ministry of Defence', dans Parliamentary Debates (Official Report) Fourth Series, Vol. 28, N° 41, mars 2001 col. 2963.

<sup>54</sup> Loi 526 de 1996, Part. V. Section 38 1(a) i & ii et (b) i & ii.

<sup>55</sup> Interview avec le Professeur Hutchful, Genève 1<sup>er</sup> décembre 2007. Selon le Professeur Hutchful, bien qu'il n'y ait pas de politique officielle nationale de sécurité, il y a un accord informel parmi le personnel de la défense en ce qui concerne les principaux intérêts nationaux de sécurité.

## Ghana

relatifs plus aux problèmes structurels qui affectent le Parlement tout entier. Ceux-ci comprennent le manque de personnel de soutien parlementaire minant ainsi l'efficacité des parlementaires dans leur contribution aux débats. Par conséquent, la capacité d'examiner minutieusement et efficacement les budgets qui leur sont présentés in camera, est au mieux, faible.<sup>56</sup> L'Honorable J.E. Ackah résume succinctement tout ceci en disant:

Le comité ne peut pas assumer pleinement ses fonctions de contrôle des ministères et de leurs départements en ce qui concerne leurs budgets et activités par les mécanismes existants... La Constitution, les contraintes budgétaires et les facteurs de comportement limitent beaucoup ce que l'on pourrait espérer atteindre.<sup>57</sup>

Ceci est mieux illustré par quelques uns des échanges qui sont intervenus pendant la discussion du budget du ministère de la défense au Parlement en 2001.

Les autres comités parlementaires critiques qui ont des fonctions potentielles de contrôle sont le comité finances et des comptes publiques, qui examine les budgets du cabinet du Président et du Conseil de Sécurité Nationale (NSC) et celui de CEPS. Le comité des comptes publics examine les comptes publics en général,<sup>58</sup> et discute le rapport de l'Auditeur Général.<sup>59</sup> Cette activité fournit au comité quelque mesure de contrôle sur les dépenses des militaires et d'autres agences. Il semble y avoir quelque discordance au Parlement en ce qui concerne l'étendue des fonctions de contrôle du comité des comptes publics. Le leader du parti minoritaire au Parlement, Alban Sumani Bagbin, qui sert en qualité de Président du PAC, et par la pratique parlementaire et conformément au règlement intérieur devait être du

---

<sup>56</sup> Pour certains des débats concernant les budgets du Ministère de la Défense et du Ministère de l'Intérieur, voir 'Government's Financial Policy', 2003 Parliamentary debates. Official report, Fourth series, vol. 28, N° 22, 27 février, col.1295 ff, et aussi Parliamentary debates. Official report, Fourth series, Vol. 14 N° 38, Consideration of annual estimates, Ministère de la Défense, 'Head' 380, col 2200, 19 mars 1997. En réponse à la déclaration du Ministre, le Président du Comité de la Défense et de l'Intérieur du Parlement, en proposant une motion de la Défense et de l'Intérieur, pour accepter le budget du Ministre, a soutenu que, 'pour les frais d'exploitation des véhicules, navires et aéronefs, le Comité est d'avis que le montant voté pour eux était insuffisant...', *ibid.*, col. 2204.

<sup>57</sup> Ackah, *op.cit.*, 2.

<sup>58</sup> Voir le Chapitre 13 de la Constitution du Ghana de 1992.

<sup>59</sup> Voir l'Article 187 (2), *ibid.*

plus grand parti de l'opposition au Parlement pour assurer un contrôle extra critique de l'utilisation de la bourse publique, a soutenu que:

Il apparaît des dispositions de la Constitution et règlement intérieur jusqu'ici mentionnées que le travail du comité est limité seulement à l'examen des rapports présentés par l'Auditeur – Général. Cet avis est partagé par certains de mes collègues, mais moi je tiens un avis contraire. Je crois que le comité, en qualité de chien de garde du Parlement en matière de finances publiques, peut instituer des enquêtes sur tout problème d'intérêt public où sont impliqués les fonds publics.<sup>60</sup>

Les membres du comité des finances se sont plaints de la manière dont l'Auditeur Général, à ce qu'il paraît, prend des instructions des agences de sécurité et des ministères dans l'exercice de ses fonctions. Les membres de ce comité ont déploré de telles actions et se sont plaint que 'de tels développements sont dangereux et hostiles pour la jeune démocratie du Ghana et tendent à éroder la confiance dans le rôle du Parlement en tant que chien de garde du bras exécutif du Gouvernement.'<sup>61</sup>

Toutes choses étant égales par ailleurs, le supposé contrôle de l'Auditeur-Général par les services de sécurité ne doit pas nécessairement survenir puisque la loi protège l'Auditeur Général contre toute révocation.<sup>62</sup> Ce qui explique cette apparente contradiction dans le comportement de l'Auditeur-Général peut être mieux compris dans le contexte du caractère néo-patrimonial de la politique ghanéenne.

D'autres difficultés rencontrées par cette commission d'enquête particulière sont l'expertise plutôt technique et spécialisée nécessaire pour contribuer aux débats et pour comprendre les nuances des dépenses militaires (miléx) et des éventuelles acquisitions militaires/ de défense. Il y a d'autres défis qui sont plus relatifs aux questions structurelles qui touchent le Parlement tout entier. Ils comprennent le manque de personnel de soutien parlementaire qui sape ainsi l'efficacité des parlementaires dans leur contribution aux débats. Le

---

<sup>60</sup> Voir Bagbin, A. 2004. The Role of the Public Account Committee of Parliament sfb how it can effectively promote and enforce ethics of management in the public service, *Ghana Integrity Initiative (GII) Alert*, N°2, juin: 6.

<sup>61</sup> *The Independent*, 2004. L'Auditeur Général reçoit des ordres des Ministères, de la Sécurité Nationale, juillet 13 :3.

<sup>62</sup> Il y a des dispositions minutieuses pour ceci dans la Loi sur le Service de l'Audit de 2000, Loi 584.



## *Ghana*

problème du personnel de soutien parlementaire est omniprésent, quoiqu'il y ait un corps essentiel de connaissance de base d'expertise potentielle qui nécessite soutien et formation. Cela, parce que dans certains cas, il y a ceux qui ont une mémoire institutionnelle à transmettre aux nouveaux membres de la chambre. La nécessité d'avoir une bibliothèque bien équipée est étroitement liée à ces processus de mémoire institutionnelle. En Juin 2005, la bibliothèque du Parlement n'avait pas assez de personnel et était sous-équipée. Le personnel de soutien total pour le comité était composé d'un membre à plein temps et d'un membre à mi-temps. Au début de 2005, il y avait des plans pour supprimer ce personnel à cause de contraintes budgétaires.<sup>63</sup> Au début des sessions parlementaires de 2005, ce comité avait un Greffier qui servait également dans d'autres comités; il n'y avait pas d'ordinateurs ni d'imprimantes spécialement consacrés au travail du comité et pas de livres spécialisés sur le sujet de leur domaine. En fait, il n'y a pas de bibliothèque, à proprement parler, pour le Parlement tout entier.

Il y a encore une autre importante difficulté à laquelle est confronté ce comité technique spécialisé qui est l'apparent gouffre entre les perceptions de leurs fonctions entre les membres du comité et les quartiers généraux de leurs partis. Après avoir fourni des années de formation à un membre d'un comité, la direction d'un parti politique à la chambre et le siège du parti, pour des raisons politiques tactiques, peuvent affecter ce membre à un autre comité sans avoir connaissance de l'expertise accumulée. Tandis que, théoriquement, on ne peut pas reprocher à un parti ou à un comité électoral au Parlement de prendre de telles décisions, cette expertise technique mérite d'être retenue dans les comités particuliers. Pour réduire la perte de cette expertise critique, il peut être nécessaire de discuter avec les sièges de partis quelques uns des avantages de la prise en compte de la valeur potentielle d'un membre formé d'un comité particulier avant que ces affectations ne soient entreprises.

Quelles sont les questions pratiques et opérationnelles en jeu dans ces défis? L'honorable Ackah présente une liste décourageante de ces défis. Il reconnaît que 'le comité ... a des ressources limitées à sa disposition et a travaillé dans des circonstances éprouvantes'. Il suggère que, pour renforcer sa performance, un minimum essentiel de facilités soit mis à sa disposition. Cela inclut mais ne se limite pas à:

---

<sup>63</sup> Interview avec Charles Dery, Personnel parlementaire, Accra, 1 février 2005.

- Bureaux pour les membres;
- Soutien logistique, tels que ordinateurs, accès à l'Internet, personnel de recherche adéquat et l'utilisation et assistance d'experts;
- Une bibliothèque bien fournie;
- Un personnel d'appui bien formé;
- Renforcement de la capacité des membres du comité pour leur permettre d'examiner soigneusement les questions adressées au comité; et,
- Soutien aux membres du comité pour qu'ils acquièrent l'expertise en contrôle et surveiller le financement de la sécurité.

Probablement, le défi le plus critique est ce qu'Ackah appelle 'facteurs du comportement'. Cela a surgi, dit-il, parce qu' 'il y a peu de preuve de l'implication parlementaire dans les problèmes de sécurité due à une prévalente culture de secret'. Tandis que le règlement intérieur du Parlement donne pouvoir au comité de demander des informations,<sup>64</sup> des sections de la Loi sur les Services de Sécurité et de Renseignements, Loi 526, selon Ackah, rendent encore 'possible pour les forces de sécurité de refuser de communiquer les informations (au comité) sous le prétexte de sécurité nationale'.<sup>65</sup> Il n' y a pas eu de changement dans cette loi parce qu'elle donne l'occasion aux Gouvernements au pouvoir de cacher des informations ou détails gênants sous la grande rubrique de 'sécurité nationale'. Bien qu'il soit difficile d'établir avec précision la fréquence des cas où la 'sécurité nationale' avait été invoquée, il serait important de réexaminer cette lacune. Elle a la possibilité de saper l'efficacité de la surveillance et du contrôle à long terme. Cependant, Ackah fait un commentaire incisif qui justifie une longue citation. Il essaye de comprendre et de trouver une explication à la question de savoir pourquoi la Loi sur la Sécurité et le Renseignement, Loi 526 prévoit cette lacune.

Il y a une supposition prévalente que les membres du Parlement parlent trop et par conséquent ne peuvent pas garder *la confidentialité* et en outre, étant des politiciens,

---

<sup>64</sup> Règlement Intérieur N° 155, novembre 2000.

<sup>65</sup> Ackah, *op. cit.* Une loi officielle sur le Secret d'Etat est en place au Ghana. En 2003, il y a eu un projet de Loi sur la Liberté de l'Information, depuis lors, il y a eu plusieurs révisions dans lesquelles certains groupes de la société civile avaient demandé à esquiver délibérément une partie d'un gouvernement trop réticent à s'ouvrir à un examen universel. La Loi sur la Liberté de l'Information est actuellement devant le Parlement (décembre 2007).

## Ghana

ne résisteraient pas à la tentation de divulguer avant terme, les idées du gouvernement sur des questions pour leurs propres intérêts politiques. Cette mentalité traditionnelle continue d'inhiber le développement d'un processus de fourniture d'information sur la base de la nécessité de savoir. C'est l'un des obstacles majeurs au développement d'un contrôle législatif affirmé [et] il est important que la sécurité nationale ne devienne pas un argument standard pour éviter le devoir de rendre compte pour le gaspillage, la fraude, la maltraitance, la négligence ou l'incompétence professionnelle institutionnelles. *Il y a un besoin de savoir ce qui est sensible et pourquoi.*<sup>66</sup>

Les arguments d'Ackah ci-dessus ouvrent une perspective essentielle mais inquiétante concernant les différences entre la confidentialité et le secret. Pour que toute fonction de contrôle soit exercée de façon crédible, il est nécessaire que toutes les parties, à savoir l'Exécutif, la Législature et le Judiciaire s'accordent sur un certain minimum de confiance et définissent les paramètres de ce qui devrait rester confidentiel. Il est essentiel que cet accord survienne entre les acteurs en ce qui concerne quelles sortes d'informations ne devraient pas être divulguées au public, ni être exploitées pour les desseins des partis politiques. Un tel accord consensuel menant au partage de l'information critique dans une atmosphère de confiance réciproque contribuera aussi à la création de la capacité des membres des comités pertinents et assurera un cadre d'élites politiques au courant et à l'aise pour manipuler des informations sensibles et confidentielles.

## 7. Conclusion

Le présent chapitre a étudié quelques uns des défis et occasions pour le contrôle parlementaire au Ghana. Il a été clair dans la discussion que tandis que tout le Parlement manque de ressources, les défis particuliers auxquels le comité parlementaire sur la défense et l'intérieur (PCDI) est confronté sont particulièrement grands. Ces insuffisances affaiblissent leurs fonctions de contrôle et de prise de décision. De la discussion ci-dessus, il ressort également que le PCDI et ses membres avaient eu des difficultés conceptuelles pour comprendre les technicités des budgets militaires ou de défense. Du fait de la complexité des questions traitées par le PCDI, améliorer les capacités des membres pour qu'ils puissent opérer de façon optimale, veut dire qu'il ne peut y avoir de 'solutions de fortune'.

---

<sup>66</sup> Ackah, *ibid.* 'My emphasis'.

*Kwesi Aning*

Quoiqu'on puisse affirmer que la capacité des membres du PCDI est limitée, les membres de ce comité paraissent vouloir toucher les organisations de la société civile et des individus ayant la connaissance et l'expertise requises pour contribuer à leur formation. Alors qu'il y a beaucoup de choses à faire pour améliorer les conditions dans lesquelles ce comité travaille, il n'y a pas de doute sur sa disposition à apprendre. Cela crée une base encourageante pour la collaboration entre les différents acteurs.

## Chapitre 7

# Libéria

*Thomas Jaye et Adedeji Ebo*

### 1. Introduction

Après quatorze années de guerre et de pillage, comme d'autres sociétés déchirées par la guerre, le Libéria fait face au défi crucial de la reconstruction de la vie socio-économique et politique. La reconstruction politique est importante pour le Libéria parce que l'une des causes de la guerre était la mauvaise gouvernance. Terrence Lyons partage ce point de vue quand il écrit que puisque les causes de la plupart de ces guerres ont un caractère politique, l'élément le plus critique pour reconstruire ces sociétés déchirées par la guerre et empêcher qu'elles ne retombent en conflit exige une stratégie effective pour la reconstruction politique.<sup>1</sup> Plus important encore, le processus de reconstruction d'après guerre implique l'exécution d'un nombre de tâches et mesures complexes et difficiles mais non insurmontables qui cherchent à assurer que les gains obtenus ne soient facilement annulés. Cela exige également le rôle des acteurs critiques en vue de s'assurer que le processus dure. Le peuple libérien a joué un rôle significatif dans le retour de la paix dans leur pays avec le soutien actif des acteurs externes, surtout de la CEDEAO et des états membres ainsi que des Nations Unies. Actuellement, le gouvernement, la société civile et les acteurs internationaux contribuent au processus en cours de reconstruction d'après-guerre et de construction de la paix. Le rôle spécifique de la Législature libérienne qui est un résultat des élections de 2005 et du processus global de paix, est vital pour assurer une bonne gouvernance, y compris donner des responsabilités de contrôle critique de différents secteurs du gouvernement, y compris le secteur de la sécurité.

Puisque les structures de l'Etat s'écroulent souvent au cours de la guerre, il est vital de les reconstruire. Dans le contexte spécifique du Libéria, l'état tout entier ainsi que les structures sociales s'étaient écroulés sous le poids de la guerre. D'où la nécessité de reconstruire et de renforcer la capacité des structures de l'Etat y compris la

---

<sup>1</sup> Lyons, T. 1999. *Voting for Peace. Post-Conflict Elections in Liberia*, 1. Washington D.C: Brookings Institution Press.

Législature, l'Exécutif et le Judiciaire, afin qu'elles puissent accomplir leur mandat constitutionnel sur lequel on n'insistera jamais assez.

Pendant le conflit libérien, le secteur de la sécurité devint dysfonctionnel et divisé en factions. En effet, les institutions de sécurité anéanties et dysfonctionnelles avaient fusionné et servi de formateurs et commandants des diverses factions guerrières pendant la guerre civile. Par conséquent, leur réforme est un impératif absolu. Le processus de réforme ou de transformation devrait viser à améliorer l'efficacité technique et les systèmes de gouvernance du secteur de la sécurité.<sup>2</sup> Etant donné le rôle du secteur de la sécurité dans la cause des conflits, la question du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité a de plus grandes et plus sérieuses implications pour les politiques démocratiques dans les sociétés déchirées par la guerre comme le Libéria. Par exemple, comme nous en parlerons plus loin dans ce chapitre, le rôle servile de la Législature dans le système tripartite d'état libérien a permis à la branche exécutive d'assumer une position dominante sur le secteur de la sécurité. Une telle responsabilité de contrôle biaisée a renforcé la sécurité du régime.

La base de la prédominance de la branche exécutive, et plus particulièrement du Président est ancrée dans le système de parti unique et de patronage qui a dominé la politique libérienne pendant une longue période. Depuis l'indépendance en 1847, presque tous les gouvernements au pouvoir avaient joui d'une majorité absolue dans la législature et cela a établi la base pour un Parlement habitué à approuver sans discussion. Cependant, les élections de 2005 ont donné une occasion de renverser cette situation et de permettre à la Législature d'assumer son rôle historique et constitutionnel dans la politique libérienne.

Le présent chapitre cherche à donner un cadre au rôle du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité au Libéria. Ce faisant, il décrit brièvement les antécédents historiques de la formation de l'Etat du Libéria et les implications pour les politiques démocratiques dans le pays. En plus, le document parle du concept de la sécurité au Libéria et examine le contrôle civil du secteur de la sécurité par rapport à la Législature, à l'Exécutif et au Judiciaire. Il replace dans leur contexte

---

<sup>2</sup> Pour une vue d'ensemble des perspectives de la RSS au Libéria post-conflit, voir Ebo, A. 2005. *The Challenges and Opportunities of Security Reform in Post-Conflict Liberia* DCAF. Occasional Paper 9, Geneva: DCAF; Aboagye, Festus, B. et Bah, Alhaji M.S. 2005. *A Tortuous Road to Peace: The Dynamics of Regional, UN and International Humanitarian Interventions in Liberia*. Pretoria: Institute of Security Studies.

et utilise trois indicateurs de contrôle parlementaire, à savoir l'autorité, la capacité, et l'attitude. Le chapitre conclut avec une analyse des défis de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité du pays.

## 2. Antécédents Historiques et Vue d'Ensemble

Le Libéria a été fondé au début des années 1820, et par la suite déclaré république indépendante le 26 juillet 1847. L'histoire du pays peut être divisée selon les périodes suivantes: la période coloniale (1822 à 1839)<sup>3</sup>; la période du Commonwealth (1839 à 1947); la première République (1847-1980); la deuxième république (1980- 1990)<sup>4</sup>, les années de la guerre civile (1989 – 2003); et l'après guerre (2003 jusqu'à ce jour).

Un trait définissant la politique libérienne est que la plupart de tous les changements politiques importants dans l'histoire de l'état libérien sont intervenus à cause d'un profond sens d'injustice.<sup>5</sup> Par exemple, la période de Commonwealth avait été introduite parce que les colons demandaient plus de voix dans la gestion des affaires de l'état et ceci s'est terminé par la déclaration de l'indépendance. De même le coup d'état de 1980 est intervenu après une longue période de réclamations et d'agitations pour la justice et des droits égaux pour les populations indigènes; la guerre civile avait éclaté au Libéria à cause de dix années de désordre militaire; la seconde guerre est survenue parce que Charles Taylor avait refusé d'exploiter les opportunités offertes par les élections de 1997; mais avait eu recours à la répression et à l'oppression; et les élections de 2005 avaient été possibles après quatorze années de guerre et de pillage qui avaient détruit le pays et son peuple.

Se référant spécialement à l'état libérien, on peut dire que c'est un produit à la fois du passé américain et des expériences africaines. D. Elwood Dun partage en partie ce point de vue lorsqu'il a fait remarquer que le Libéria moderne est un produit d'un passé africain complexe qui avait vécu une longue période de relations avec les

---

<sup>3</sup> La période a été dominée par la loi de l'American Colonization Society (ACS), l'organe qui avait organisé le rapatriement des esclaves libres d'Amérique. Plus tard, les chapitres de l'ACS ont organisé des sociétés de colonisation séparées et indépendantes, qui avaient initié leurs propres colonies, mais celles-ci n'étaient pas coloniales au sens classique du terme.

<sup>4</sup> Voir Olonisakin, F. 2000. *Reinventing Peacekeeping in Africa. Conceptual and Legal Issues in ECOMOG Operations*, 69. La Haye: Kluwer Law International.

<sup>5</sup> Voir Olonisakin, *op.cit.*, 69.

populations de ce pays parlant le Mel, le Kiva et le Mende.<sup>6</sup> Cependant, il soutient que le nouvel état qui était né au début du 19<sup>ème</sup> siècle englobait plus que la rencontre de deux cultures, aussi effrayant que cela puisse être. Dans le processus, il avait été établi un gouvernement représentatif des colons au sein d'une large administration politique, avec peu de droits pour la majorité indigène. En plus, les 'modes de gouvernance autochtones' (chefferies et systèmes acéphales)<sup>7</sup> avaient été également adaptés aux politiques de patronage. L'effet net de ces arrangements a été l'émergence graduelle d'une autocratie comme le mode de gouvernance libérien.<sup>8</sup> En conséquence, comme cela sera illustré plus loin dans ce chapitre, le régime autocratique du Libéria avait eu de sérieuses implications pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Le problème des relations entre les colons et les indigènes africains a été un thème récurrent dans l'histoire du Libéria. Très souvent, presque tout ce qui s'était passé au Libéria les cent soixante dernières années a été réduit à l'ethnicité comme une variable explicative. Bref des références récurrentes avaient toujours été faites à l'hégémonie américano – libérienne dans la politique du Libéria. Comme le souligne un auteur, bien que constituant environ 5 pour cent de la population totale, les colons contrôlaient le pouvoir politique et économique, presque à l'exclusion de la majorité africaine indigène. Un tel contrôle était renforcé par le régime de parti unique sous le 'True Whig Party' et la présidence impériale, contrôle qu'ils détenaient jusqu'au coup d'état militaire du 12 avril 1980.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ces peuples habitaient le Libéria avant l'arrivée des colons en 1822. Voir Dunn, D.E. 1998. Libéria Internal Responses to ECOMOG's Interventionist Efforts dans *Peacekeeping in Africa. ECOMOG in Liberia*, édité par K. Paygar et E. Contech-Morgan, 78. Houndmills: Macmillan Press, Ltd.

<sup>7</sup> Le mode de la chefferie était caractérisé par une autorité hiérarchique et centrale; il comprenait les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, au sens moderne du terme. Les Chefs régnaient sur des royaumes. Au contraire, le système acéphale était caractérisé par le manque d'autorité et de pouvoir centralisés; l'autorité était détenue au niveau du clan ou de la lignée souvent par les anciens; c'était des sociétés sans tête qui étaient très non hiérarchisées et n'avaient pas de mécanismes administratifs définis et où les décisions étaient prises par les chefs des lignée (anciens).

<sup>8</sup> Dunn, *op.cit.*, 78. Ce thème est également commenté avec plus de détails dans Sawyer, A.1992. *The Emergence of Autocracy in Liberia. Tragedy and Challenge*. San Francisco: ICS Press.

<sup>9</sup> Sesay, A.1992. Historical background to the Liberian Crisis dans *The Liberian Crisis and ECOMOG: A Bold Attempt at Regional Peacekeeping*, édité par M.A. Vogt, 30-32. Lagos: Gabumo Publishing Co. Ltd.



Cependant, l'ethnicité devrait être considérée comme seulement une facette d'un plus grand complexe de facteurs qui ont créé la crise libérienne. La crise au Libéria devrait être attribuée au manque de sécurité, dans le sens le plus large du terme, pour la grande majorité de la population. Comme cela avait été soutenu avant, loin d'être 'l'ange gardien' du peuple libérien, l'Etat libérien lui avait servi d'un régime à un autre, plutôt de source d'insécurité que de sécurité.<sup>10</sup> Avant l'éclatement de la guerre, le pays était confronté à aux problèmes croissants de mauvaise gestion économique, de répression et d'exclusion politique, et de la baisse du niveau de vie de la grande majorité de la population d'une extrémité de la pyramide sociale, et de luxure et d'opulence de l'autre.<sup>11</sup> Une structure socio-économique ainsi polarisée a de sérieuses implications pour toute discussion sur la conceptualisation de la sécurité au Libéria.

A l'indépendance en 1847, la Constitution avait été modelée d'après celle des Etats-Unis d'Amérique. Un des principes démocratiques garanti dans la Constitution était la séparation des pouvoirs pour des buts de 'poids et contrepoids' au sein d'un système d'état tripartite. Dans la pratique cependant, cela n'a pas été le cas. Comme indiqué par Gus Liebenow, à commencer par le Président Edwin Barclay (1930 – 1944) et finissant sous le Président William V.S. Tubman, la Législature a perdu sa suprématie au profit de l'Exécutif.<sup>12</sup> Avant ces leaders, la suprématie de l'Exécutif n'était pas aussi prononcée. Comme le soutient Sawyer, dans l'exercice des pouvoirs de patronage, le Président était limité par des conventions et pratiques bien observées.<sup>13</sup> Comme il le souligne, ce n'est pas pour suggérer qu'il avait existé une Législature indépendante et effective parce que les faveurs présidentielles étaient cruciales pour le maintien de leur statut dans la société.<sup>14</sup>

Tout d'abord, et en mettant l'accent sur un point émis plus haut, le rôle de la Législature était miné par la période prolongée de régime à parti unique. Par exemple, au fil des années, la Législature avait passé divers actes pour établir différentes agences du secteur de la sécurité,

---

<sup>10</sup> Jaye, T. 2000. ECOWAS and Liberia: Implications for Regional Intervention in Intra-State Conflict in *Africa at the Millennium. Agenda for Mature Development*, édité par B. Bakut et S. Dutt, 156-157. Houndmills: Palgrave.

<sup>11</sup> Jaye, *op. cit.*, 157.

<sup>12</sup> Liebenow, J. G. 1987. *Liberia. The Quest for Democracy*, 127. Bloomington et Indianapolis: Indiana University Press.

<sup>13</sup> Sawyer, A. 1992. *The Emergence of Autocracy in Liberia. Tragedy and Challenge*, 268. San Francisco: ICS Press.

<sup>14</sup> Sawyer, *op. cit.*, 268.

mais avaient omis d'inclure des mécanismes ou mesures pour les responsabilités de leur contrôle. L'unique rôle garanti dans ses actes a trait à la nomination des cadres du personnel de la gestion de ces agences par le Président *avec le conseil et l'accord du Sénat*. La responsabilité effective du contrôle était déléguée à la branche exécutive par le cabinet du Président et les ministères de la justice, de la défense et de la sécurité. Le cabinet du Président exerçait le contrôle suprême sur le contrôle de la sécurité. Le Président nomme les hauts fonctionnaires de ces agences et ils le servent selon son gré et son bon plaisir. Dans de telles circonstances, son cabinet exerçait un contrôle absolu sur eux et ils agissaient principalement pour le maintien du statu quo.

Deuxièmement, le rôle de la Législature était également miné à cause des moyens par lesquels les gens étaient nommés dans cet organe. Toutes les nominations étaient faites à des conventions de parti, qui sous le régime de parti unique, étaient contrôlées par le Président et ses copains. Par exemple, sous le système du '*True Whig Party*' (TWP) (1877 à 1980), la direction du parti national avait maintenu une main ferme sur les procédures de convention. Cela a été clairement manifesté à la Convention de Grand Bassa de 1959 lorsque le choix unanime du parti local pour le poste de sénateur a reçu le veto de la direction du parti national. Une seconde convention a été tenue pour renommer le sénateur sortant.<sup>15</sup> Pire encore, sous le TWP, des années 1870 à 1980, c'était une règle non écrite que les personnes élues au sénat et à la chambre devraient automatiquement avoir droit à un deuxième terme de mandat. En fait, le Président de la chambre, Richard Henries était en fonction de 1944 à 1980 lorsqu'il fut exécuté après le coup d'état militaire.<sup>16</sup> Dans de telles conditions, la Législature ne pouvait pas exercer des fonctions effectives de contrôle mais était réduite à un organe qui approuvait sans discuter les décisions du Président. Cependant, les récents développements au Libéria comme la fin du conflit et les élections qui s'en étaient suivies en 2005 ont changé cette situation, mais que cela puisse permettre à la Législature d'exercer une responsabilité effective de contrôle sur le secteur de la sécurité reste à voir. Mais ce qui est certain, c'est que l'évolution historique unique du Libéria eu un impact déterminant sur la conception de la sécurité et l'architecture qui avait été érigée pour assurer la sécurité au Libéria.

---

<sup>15</sup> Liebenow, J. G. 1969. *Liberia. The Evolution of Privilege*, 126-127.

<sup>16</sup> Liebenow, *ibid.*, 99.

## 2.1 La Conception de la Sécurité

A sa naissance, le Libéria était confronté au défi d'assurer une administration interne soutenue et paisible définie et limitée par des conceptions contradictoires de la sécurité par les populations indigènes et par les colons. Essentiellement, les colons avaient à affronter le défi de gérer un pays où il y avait deux sortes d'administration: la voie moderne et 'le mode de gouvernance indigène' (les systèmes de chefferie et les systèmes acéphale) comme l'a indiqué Dunn.<sup>17</sup> Pendant une longue période, cette question avait rongé la politique libérienne et avait été renforcée par les clivages et les conflits entre les soi-disant colons et les indigènes africains. En conséquence, dans une certaine mesure, la conception initiale de la sécurité avait été formée par les tensions ethniques accompagnées d'un sentiment d'insécurité de la part des colons qui s'étaient trouvés dans des communautés essentiellement africaines indigènes et un environnement hostile. Le sentiment d'une destinée évidente; et la mission de *christianiser* et de *civiliser* les populations africaines n'a pas aidé à l'établissement de relations harmonieuses entre les deux communautés et n'a pas promu non plus les idéaux démocratiques avec lesquels ils étaient arrivés en Afrique. Au contraire, il a mené à un faux sentiment de supériorité de la part des colons, et a renforcé les antagonismes et l'insécurité pour le groupe minoritaire des colons.

L'autre réalité historique qui a formé le sentiment de sécurité du Libéria a trait à l'expansion coloniale de la Grande Bretagne et de la France qui avaient empiété sur le territoire libérien à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, lorsque les deux puissances coloniales avaient pris de vastes parties du territoire libérien et les avaient annexées à leurs territoires qui constituent respectivement aujourd'hui la Sierra Léone et la Côte d'Ivoire. Un profond sentiment d'insécurité s'était créé parmi l'élite gouvernante qui craignait avec raison d'autres empiètements sur le territoire libérien. C'est pourquoi les autorités libériennes avaient cherché à organiser leur administration interne et à résoudre les disputes de frontière parmi les communautés indigènes où des mesures avaient été prises en vue d'établir le contrôle du gouvernement libérien sur l'hinterland.<sup>18</sup>

La période la Guerre Froide avait également façonné la conception de la sécurité au Libéria. Comme partout ailleurs en Afrique, pendant cette période, la notion dominante de la sécurité était très centrée sur

---

<sup>17</sup> Dunn, *op. cit.*, 77-78.

<sup>18</sup> Sawyer, *op. cit.*, 131-132.

l'état et militariste. La référence pour la sécurité était l'état et le régime au pouvoir, et non les populations. Les gouvernements libériens successifs n'avaient pas réussi à réaliser qu'ils étaient une source d'insécurité pour les populations du fait de leurs actions et de leurs politiques. Ainsi, l'accent avait été mis sur un nombre d'agences de sécurité établies pour l'application de la loi, de la sécurité, la collecte de renseignements, mais les gouvernements n'avaient pas réussi à réaliser que la manière dont le secteur de la sécurité était organisé et géré créait l'exclusion et plus d'insécurité.

Sous le régime personnalisé du Président William V.S. Tubman, le Libéria a vu la prolifération des agences de sécurité. Il avait créé un réseau d'agences de sécurité en vue de maintenir le statu quo. Quoique le Président Tolbert ait réduit le nombre de ces agences quand il prit le pouvoir en 1971, la notion de sécurité n'avait pas changé. Sous les régimes successifs de Samuel Doe et de Charles Taylor, la sécurité du régime avait prévalu sur la sécurité des populations. Et de plus, l'accent avait été mis sur l'efficacité technique de ces agences en opposition au contrôle civil démocratique. Ce contrôle civil démocratique n'était pas dans l'intérêt de ces régimes parce que les agences de sécurité étaient devenues des instruments pour la répression politique.

Les années de guerre avaient renforcé la notion de sécurité militariste et centrée sur l'état, mais de récents discours sur la sécurité tenus dans le pays illustrent que cette conception étroite de la sécurité est devenue l'objet d'un minutieux examen public. Les libériens sentent de plus en plus que les menaces de sécurité ne sont pas seulement militaires mais également non militaires dans leur dimension. Ils ressentent fortement que la pauvreté, l'analphabétisme, le manque d'accès à la nourriture, l'éducation, les soins de santé, une mauvaise gouvernance et le manque de respect de l'autorité de la loi, et d'autres besoins fondamentaux de l'homme, constituent les menaces réelles à la sécurité nationale, dans un plus large sens du terme.<sup>19</sup> Une telle notion a des implications pour la gouvernance du secteur de la sécurité et renforce le point de vue de Key Booth qui dit que les menaces pour la plupart des pays, individus et communautés ne proviennent pas nécessairement de l'armée de leur voisin, mais des défis de l'effondrement économique, de l'oppression politique, des pénuries, des vivacités ethniques, de la destruction de la nature, du crime et

---

<sup>19</sup> Des interviews avec un échantillon de libériens à travers le pays d'Octobre 2006 à Février 2007 sous l'égide de la 'Governance Reform Commission'.

d'autres facteurs y relatifs.<sup>20</sup> A la lumière de ceci, il est important de souligner que la sécurité n'est pas seulement pour la survie physique; elle est également pour l'émancipation des structures des pouvoirs oppressifs – qu'elles soient globales, nationales ou locales dans leur origine et étendue.<sup>21</sup>

## 2.2 L'Architecture de la Sécurité du Libéria

La Constitution du Libéria prévoit un système d'état tripartite comprenant les trois branches du gouvernement. Dans la branche de l'Exécutif, le cabinet du Président de même que ceux des Ministres de la justice, de la défense et de la sécurité nationale jouent un important en matière du contrôle du secteur de la sécurité. Conformément à l'article 50 de la Constitution, le Président est le Commandant – en – Chef des forces armées du Libéria. L'article 54 (e) aussi donne au Président le pouvoir de nommer et de promouvoir 'les militaires, du rang de lieutenant ou son équivalent et au dessus', mais avec le conseil et l'accord du sénat.<sup>22</sup>

A l'exception de l'armée, toutes les agences de sécurité sont supervisées et contrôlées par les ministères de la justice et de la sécurité nationale. Elles sont sujettes à la supervision et au contrôle du conseil de sécurité nationale qui a à sa tête le Président. Le ministère de la défense a les responsabilités de contrôle civil sur l'armée.

Les pouvoirs du Judiciaire sur la sécurité sont implicitement exercés par les tribunaux qui ont les pouvoirs de pratiquer la justice à travers le pays. Il assure l'autorité de la loi et en conséquence, toutes les agences de sécurité et leurs personnels sont sujets au Judiciaire en ce qui concerne les questions constitutionnelles. Comme le garantit l'article 66 de la Constitution, la Cour Suprême est 'l'arbitre final des questions constitutionnelles et devra exercer sa compétence d'appel final dans tous les cas provenant de comptes-rendus d'audience ou non, d'agences administratives, d'agences autonomes ou de toute autre autorité, à la fois concernant la loi et les faits, sauf pour les cas impliquant les ambassadeurs, les ministres, ou pour les cas où un pays est partie'.<sup>23</sup> A la lumière de ceci, l'indépendance du Judiciaire est

---

<sup>20</sup> Booth, K. 1991. Security and Emancipation *Review of International Studies* 17 (4): 318.

<sup>21</sup> Thomas, C. 1999. Introduction in *Globalization: Human Security and the African Experience*, édité par C. Thomas et P. Wilkin, 9. Boulder and London: Lynne Rienner.

<sup>22</sup> Voir La Constitution de la République du Libéria, 6 janvier 1986, 22-23.

<sup>23</sup> Voir la Constitution de la République du Libéria, 6 janvier 1986, 27.

importante et cruciale pour une gouvernance effective, transparente et démocratique du secteur de la sécurité.

Sous les responsabilités de surveillance des institutions civiles énumérées, ci-dessus, les agences responsables de la sécurité à travers tout le pays sont détaillées dans le Tableau 7.1 ci-dessous.

**Tableau 7.1: Agences Statutaires de la Sécurité du Libéria**

| Agence   | Mise en application de la loi | Renseignement | Sûreté du Territoire | Service VIP |
|--|-------------------------------|---------------|----------------------|-------------|
| Agence Nationale de Sécurité                               | x                             | x             |                      |             |
| Police   | x                             | x             |                      |             |
| Armée  |                               | x             | x                    |             |
| Bureau National d'Investigations                           | x                             | x             |                      |             |
| Service National des Pompiers                              | x                             |               |                      |             |
| Bureau des Douanes et Impôts                               | x                             |               |                      |             |
| Police de la ville de Monrovia                             | x                             |               |                      |             |
| Ministère de la Sécurité Nationale                         |                               | x             |                      |             |
| Bureau de l'Immigration et de la Naturalisation            | x                             |               |                      |             |
| Agence de mise en application des lois sur les stupéfiants | x                             | x             |                      |             |
| Service de Sécurité Spéciale                               | x                             | x             |                      | x           |

Il y a aussi des corps paramilitaires rattachés aux institutions de l'état comme 'Libéria Petroleum Refining Corporation' (LPRC), la 'National Port Authority' (NPA), le 'Roberts International Airport' (RIA), la 'Libéria Telecommunications Corporation' (LTC), le 'Monrovia Consolidated School System' (MCSS), la 'Forestry

## Libéria

*Development Authority* (FDA), et autres. Le corps de la sécurité de la FDA est important parce qu'elle est responsable de la protection de la dense forêt libérienne contre une exploitation peu scrupuleuse.

En plus de ce qui précède, une multiplicité d'acteurs de la sécurité non étatiques qui s'étendent au-delà des dimensions de profit, comblent le fossé de la sécurité résultant d'un contexte d'insécurité montante et du déclin de la capacité de l'état à y répondre, parallèlement avec le manque continu de confiance dans les institutions de sécurité publiques. Il y a parmi eux des corps de sécurité privés, commerciaux, internationaux et locaux<sup>24</sup> ainsi que des acteurs de la société civile.

Par exemple, le gouvernement américain a sous-traité l'engagement américain post conflit au Libéria à deux compagnies américaines. *Dyncorp International* est responsable du contrôle, du recrutement et de la fourniture d'une formation de base aux nouvelles forces armées libériennes, tandis que *Pacific Architects and Engineers* (PAE) est chargé de la formation avancée spécialisée, de l'équipement, de la logistique et des services de base.<sup>25</sup>

En plus des activités des équipes de sécurités privées étrangères, il y a également eu un boum des services de sécurité privés locaux, comme résultat direct du conflit prolongé. L'on estime qu'il y avait 5 compagnies de sécurité avant la guerre, 11 pendant la guerre et qu'il y en a maintenant environ 15 au Libéria. Les compagnies de sécurité servent les affaires, les résidences des gens aisés, les organisations internationales et les compagnies d'extraction dans les industries minières et d'exploitation du bois. Et aussi, l'évolution des entités de sécurité commerciales locales a été étroitement liée et a émergé en grande partie de la protection des intérêts de l'extraction des ressources naturelles.

Enfin la société civile au Libéria est devenue de plus en plus visible sur les initiatives de réformes. En mars 2005 par exemple, une conférence de plus d'une centaine de groupes a mis sur pied la '*National Coalition of Civil Society Organisations in Libéria*' (NACCSOL) en vue d'élargir les apports de la société civile dans le

---

<sup>24</sup> La loi exige que les compagnies de sécurité privées obtiennent une autorisation du Ministère de la Justice avant de commencer leurs opérations et se fassent enregistrer au Ministère de la Justice. Seuls les citoyens libériens de naissance ou par naturalisation peuvent posséder ou opérer de telles compagnies.

<sup>25</sup> Le programme de formation de 95 millions \$ est géré par le Département d'Etat des USA. Cook, N. *Liberia's Post War Recovery: Key issues and developments*, CRS Report for Congress, Mis à jour 5 mai 2006, 10.

processus de réforme. Les groupes de la société civile ont ensuite créé (Mars 2006) le ‘*Working Group on Security Sector Reform*’ qui vise à assurer l’apport de la société civile dans le processus de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).<sup>26</sup>

### 3. Autorité, Habilité et Attitude

#### 3.1 Autorité

Dans l’ensemble, les parlementaires libériens ont l’autorité légale appropriée pour assurer les responsabilités du contrôle du secteur de la sécurité. Une telle autorité est garantie dans la Constitution du Libéria, ainsi que les règles et règlements régissant les affaires de la Législature et les divers actes qui avaient établi les agences au sein du secteur de la sécurité du pays. L’article 34 prévoit d’énormes pouvoirs pour la Législature et contient la base légale spécifique et générale pour l’engagement parlementaire dans le contrôle du secteur de la sécurité. La section 34b identifie expressément le Parlement comme ayant une responsabilité stratégique de contrôle pour la sécurité, en déclarant que la ‘Législature du pays aura le pouvoir de pourvoir à la sécurité de la République’.<sup>27</sup> Cette disposition donne de larges pouvoirs à la Législature et la positionne pour jouer un rôle crucial dans les questions de sécurité du pays. L’article 34 (c) va plus loin et spécifie que la Législature doit

Pourvoir à la défense commune, déclarer la guerre et autoriser l’Exécutif à conclure la paix, lever et soutenir les forces armées de la République et en conséquence, faire les dotations, pourvu qu’aucun crédit budgétaire prévu à cet effet ne soit utilisé pour un terme de plus d’un an; et de créer des lois pour la gouvernance des forces armées de la République.<sup>28</sup>

De ce qui précède, il est évident que la Législature a des pouvoirs sur quasiment toutes les questions relatives à la sécurité dans le pays. Ces pouvoirs vont de la responsabilité stratégique pour la ‘défense commune’, y compris le pouvoir de lever et de soutenir les forces armées, les pouvoirs sur les cordons de la bourse, ce qui oblige l’Exécutif à se tourner chaque année vers la Législature pour les ‘dotations’. La Constitution du Libéria est claire comme de l’eau de

---

<sup>26</sup> Ebo, A. 2007. Non-state Actors, Peacebuilding and Security Governance in West Africa: Beyond Commercialisation *Journal of Peacebuilding and Development* 3(2): 53-69.

<sup>27</sup> Constitution du Libéria, 1983.

<sup>28</sup> Constitution du Libéria, 1983.



*Libéria*

roche sur la responsabilité parlementaire du contrôle du secteur de la sécurité, étant donné le mandat constitutionnel de 'créer les lois pour la gouvernance des forces armées de la République'.

L'article 50 admet que le 'pouvoir Exécutif de la République devra être investi dans le Président qui sera le Chef de l'Etat, le Chef du Gouvernement et le Commandant en Chef des forces armées du Libéria'. L'article 54 plus loin donne au Président le pouvoir de nommer tous les cadres supérieurs de la sécurité, mais comme un véritable mécanisme de poids et contre poids, toutes ces nominations devront être faites seulement 'avec l'accord du sénat Libérien'.

En plus, la Législature, et en particulier les comités de défense et de sécurité tirent leur autorité de l'article 38 de la Constitution qui dit ce qui suit:

Chaque chambre devra adopter ses propres règles et procédures, les faire respecter et avec jusqu'à concurrence de deux tiers de la totalité des membres exclure un membre pour un fondement d'une action en justice. Chaque chambre devra mettre sur pied ses propres comités et sous-comités, pourvu cependant que les comités sur les revenus et les dotations comprennent un membre en provenance de chaque comté. Toutes les règles adoptées par la Législature devront être conformes aux exigences de la procédure de loi due, stipulée dans la présence Constitution.<sup>29</sup>

A la lumière des dispositions de cet article, les règles et règlements de la chambre des représentants ainsi que ceux du sénat constituent d'importants éléments de la structure légale pour l'autorité sur le secteur de la sécurité. Conformément aux règles et règlements de la chambre des représentants, il existe des comités permanents sur la sécurité et la défense. Chaque comité permanent peut mener des enquêtes sur toute question dans le cadre de sa juridiction.<sup>30</sup> Par exemple, le comité sur la sécurité nationale de la chambre des représentants traite de toute la législation proposée, des messages, pétitions, requêtes et autres questions relatives à la sécurité nationale et aux renseignements. Ces questions comprennent celles liées aux activités des renseignements nationaux dans tous les ministères et

---

<sup>29</sup> Constitution du Libéria, 1983.

<sup>30</sup> 'Standing Rules of the House of Representatives', 2006, 30.

agences du gouvernement.<sup>31</sup> En plus, le comité est également chargé des questions relatives aux 'check points', et du contrôle international des armes ainsi que du désarmement. A la lumière de ceci, les questions d'immigration tombent directement sous la compétence de cet organe. Tous les membres du comité peuvent servir pendant trois (3) ans, mais sont sujets à révocation par le Président pour fondement d'une action en justice.<sup>32</sup> Tandis que le sens de ce qui constitue un fondement d'une action en justice est laissé ouvert et ainsi sujet à différentes interprétations et abus possibles, le Président ne peut pas à lui tout seul révoquer un membre d'un comité sans l'approbation par la majorité des 2/3 de la plénière. Par conséquent, il y a un système d'équilibre des pouvoirs dans le fonctionnement de la Législature.

De même toute la proposition de la législation, les messages, les pétitions, requêtes et autres questions relatives à la défense relève de la compétence du comité national de défense. Conformément aux règles, ce comité traite spécialement des questions suivantes:

- La défense commune, y compris les armes, l'armement, le recrutement et le service;
- Le ministère de la défense et toutes les activités militaires, y compris les forces armées du Libéria (sigle anglais: l'AFL), les gardes - côtes et l'unité de l'armée de l'air;
- Les salaires, les promotions, la retraite et autres avantages et privilèges des membres des forces armées du Libéria (AFL);
- La taille et la composition de l'armée, de la marine, de l'armée de l'air et des gardes - côtes;
- Les forts, les arsenaux, les camps militaires et les réserves ainsi que les dépôts de munitions;
- Les bases militaires et les bases des gardes-côtes et les maisons du personnel militaire en général;
- Les matériels et armements stratégiques nécessaires pour la défense commune; et
- Les personnes à charge des militaires et les vétérans de guerre.<sup>33</sup>

Il ressort de ce qui précède que le comité traite d'une vaste gamme de questions sur la défense. Par conséquent, il a une énorme autorité et une responsabilité de contrôle sur la défense. En outre, comme le

---

<sup>31</sup> 'Standing Rules of the House of Representatives of the 52nd Republic of Liberia', 21 mars 2006, 18.

<sup>32</sup> 'Standing Rules of the House of Representatives', 2006, 18.

<sup>33</sup> 'Standing Rules of the House of Representatives', 2006, 27.

comité sur la sécurité nationale, tous les membres du comité de défense peuvent servir pendant trois (3) ans mais sont également sujets à révocation par le Président pour fondement d'une action en justice.<sup>34</sup>

Cependant, les comités sur la défense nationale et la sécurité et de la chambre des représentants et du sénat n'ont pas actuellement le pouvoir d'exercer le contrôle sur l'assistance militaire extérieure, si les fonds externes sont attribués directement à une entité basée à l'étranger. L'on attend de la nouvelle Loi sur la Défense Nationale, actuellement en discussion devant le Parlement, qu'elle puisse établir la compétence du Parlement libérien pour exercer le contrôle sur les fonds externes attribués par tout acteur traitant des questions de défense et de sécurité et qui opère au Libéria, même s'il est basé à l'étranger.<sup>35</sup>

En termes de composition, chacun de ces comités comprend sept membres. Tout membre de la chambre des représentants qui est élu aux Parlements de la CEDEAO et de l'UA ainsi qu'à celui de l'UPI est inéligible au poste de Président des comités permanents et statutaires ou de co-Président d'un comité statutaire.<sup>36</sup> Cependant, ils peuvent servir dans ces comités.

### 3.2 Habilité

Tandis que l'autorité prévue dans le cadre de la Constitution et le règlement intérieur sont cruciaux en eux-mêmes pour le travail des législateurs, ils ne représentent pas une condition suffisante pour une responsabilité effective de contrôle du secteur. La capacité d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes en ce qui concerne le secteur de la sécurité, ajoutée à la capacité des parlementaires de comprendre et de s'attaquer aux problèmes de sécurité constitue un repère important du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir une capacité correspondante et une attitude positive pour user de l'autorité accordée à la Législature au travers du cadre légal ci-dessus mentionné.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, 27.

<sup>35</sup> Interview avec l'Hon. Lahai Lasana, Président du Comité sur la Défense nationale, Monrovia, 11 mars 2008, Si des fonds externes sont transférés directement par les donateurs au Gouvernement libérien, ils deviennent partie du budget de l'Etat et par conséquent, sujets au contrôle parlementaire. Cependant, c'est une spéculation purement théorique, car jusqu'à présent, des fonds externes ont été transférés directement à des compagnies étrangères sans l'intermédiation du gouvernement libérien.

<sup>36</sup> 'Standing Rules of the House of Representatives', 2006, 29.

La disposition de la responsabilité de contrôle du secteur de la sécurité représente un défi et est multidisciplinaire à cause des questions complexes qu'elle implique. Ces questions vont du personnel à l'acquisition des armes, de la disposition des militaires, des problèmes budgétaires, des revues stratégiques, et autres. Souvent, les membres du Parlement, surtout ceux servant dans les comités sur la défense et la sécurité, n'ont pas nécessairement l'expertise et les connaissances requises pour traiter ces questions de manière à assurer un contrôle et un devoir de rendre compte effectifs. Dans certains cas, au moment où ils parviennent à acquérir cette expertise, ils peuvent être mutés dans un autre comité ou bien la durée de leur vie de parlementaires aura expiré.<sup>37</sup>

Dans le cas spécifique du Libéria, ceci constitue une préoccupation réelle du fait que c'est la première fois que la plupart des parlementaires servent dans la Législature. Dans ce sens, beaucoup d'entre eux manquent d'expérience, mais certains manquent également d'expérience académique nécessaire pour accomplir leur travail en tant que parlementaires. Comme John Johnson et Robert Nakamura l'ont illustré dans leur estimation des besoins de la Législature du Libéria, la chambre des représentants actuelle comprend quatre membres et deux aides, tandis que le sénat a quatre membres et une aide de l'ancienne Assemblée Législative Nationale de Transition (NTLA).<sup>38</sup> En termes d'expérience académique, environ la moitié des membres de la chambre n'ont pas de diplômes universitaires et le tiers des membres du sénat manquent des mêmes diplômes.<sup>39</sup> Tandis que le manque de qualifications scolaires peut refléter et par conséquent représenter la société libérienne, néanmoins il complique et retarde la communication officielle. Surtout en ce qui concerne les besoins de contrôle du secteur de la sécurité, il est nécessaire d'améliorer les capacités des parlementaires, y compris une formation complémentaire pour eux-mêmes et leur équipe de recherche. Comme souligné dans le 'Rapport sur l'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins sur le Contrôle du Secteur de la Sécurité pour la Législature du Libéria' (Ci-après, le Rapport), comme la Législature a le pouvoir de fixer ses allocations en fonds, elle peut par conséquent allouer des ressources à cette fin.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Ce point est bien clair dans le 'DCAF and IPU Handbook for Parliamentarians', *op. cit.*, 19.

<sup>38</sup> Voir Johnson, J. et Nakamura, R Liberia Legislative Needs Assessment. Un document élaboré pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (Liberia), 13 février 2006.

<sup>39</sup> Voir Johnson et Nakamura, *op.cit.*, 13.

<sup>40</sup> Rapport sur l'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins en matière de Contrôle du Secteur de la Sécurité pour la Législature Libérienne, Mars 2007, Accra,

### Libéria

Un autre défi important pour un contrôle effectif est que les parlementaires sont dénués de toute reconnaissance, étant donné leur tendance générale à être asservis à l'Exécutif. En plus, les parlementaires sont dissuadés d'exercer leurs fonctions de contrôle du fait du manque d'accès à l'information surtout sur les questions de sécurité sous le prétexte qu'elles sont 'classées informations secrètes'. Comme cela avait été suggéré par le Rapport, il y a une nécessité de collaboration plus accrue et d'échange d'informations entre l'Exécutif et la Législature pour que ce dernier puisse être en mesure de mettre en question l'exécutif pour le bénéfice du peuple libérien.<sup>41</sup>

Le manque d'équipement pour soutenir le travail du Parlement réduit également la capacité des parlementaires de demander des comptes au Gouvernement. Une recherche professionnelle et un personnel de soutien qui apporte la connaissance spécialisée aideraient les parlementaires à mieux être au courant des questions de sécurité et avec la législation appropriée. Citant le Rapport, 'l'environnement du travail est essentiellement en dessous des normes, limitant ainsi ce qui peut être obtenu'.<sup>42</sup>

Du fait de la connaissance limitée de la sécurité et des questions y relatives, il leur sera difficile d'obliger effectivement le Gouvernement à rendre des comptes en relation spécifique avec les questions techniques de sécurité. Cependant, sur des questions générales de sécurité, les nouveaux parlementaires élus ont démontré une capacité à obliger le Gouvernement à rendre compte sur des tels problèmes, dans des cas comme celui de la Loi sur la Défense Nationale. Le projet de la Loi sur la Défense Nationale avait exclu *in toto* le Parlement du processus. Cela ne cadrerait pas avec la responsabilité constitutionnelle du Parlement, qui, conformément à l'article 34 de la Constitution a une responsabilité stratégique et de contrôle sur la gouvernance de la sécurité, y compris la prérogative de pouvoir à la défense commune, et de lever et de soutenir les forces armées. Plus encore, la Loi contient des violations fondamentales de la Constitution, entre autres, le monopole du pouvoir dans la main du Ministre de la défense et le manque d'accord entre le Libéria et les Etats-Unis en ce qui concerne ce que comporte la procédure SSR. Il était évident que la Loi avait l'intention de ratifier le processus de

---

Ghana, disponible sur:  
<http://www.deaf.ch/new/diarydetailslems.cmf?paramO219=2007&/ng=enlid=2937&nav1=214>.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 19.

reformé du secteur de la sécurité en cours *ex-post*, et avait été mise au point par des acteurs externes avec peu d'apport local. Etant au courant des questions mentionnées ci-dessus, le Parlement a rejeté la Loi sur la Défense et l'a renvoyé au Gouvernement, démontrant ainsi sa capacité de jouer efficacement son rôle de poids et contrepois pour l'Exécutif. L'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins a contribué à éveiller la conscience des parlementaires sur les prérogatives du Parlement en ce qui concerne la gouvernance de la sécurité et la législation et a représenté une occasion de discussion ouverte et d'examen critique du contenu de la Loi. Ceci est seulement un épisode qui montre les effets bénéfiques du processus RSS sur la qualité du contrôle parlementaire. Les nombreuses activités de formation organisées à l'intention des parlementaires dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ont apporté une plus large connaissance des questions de défense et de sécurité aux membres des comités de défense et de sécurité. En conséquence, les parlementaires sont plus conscients de leur rôle et de leur pouvoir et sont donc plus désireux d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes sur les questions relatives à la sécurité.<sup>43</sup>

Cependant, comme c'est toujours le cas, c'est une chose d'avoir la capacité d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes, mais il faut le vouloir et s'engager à le faire. C'est là où l'attitude est cruciale dans ce processus.

### 3.3 L'Attitude

Depuis 1847, le régime de parti unique a totalement sapé la volonté et l'engagement du Parlement à fournir un contrôle efficace et indépendant du secteur de la sécurité. Cela a des implications pour toute discussion de l'attitude des parlementaires au Libéria. Historiquement, la Législature a toujours les seconds rôles par rapport à l'Exécutif et la loyauté envers le parti a toujours sapé l'indépendance de l'organe. Un tel héritage a le potentiel d'avoir un impact contraire sur le travail de la Législature.

Cependant, durant les périodes intermittentes de gouvernements d'intérim ou de transition au Libéria entre 1990 et 1997, et 2005, on avait pu observer certains changements dans l'attitude des assemblées législatives intérimaires d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes sur une large série de questions, y compris les problèmes de sécurité. En dépit des contraintes de connaissances, les membres de ces assemblées ont fait respecter leurs droits sur une diversité de

---

<sup>43</sup> Interview avec l'Honorable. Saah Gbollie, Président du comité de la Chambre sur la Sécurité, 11 mars 2008.

### *Libéria*

questions nationales, y compris la convocation des personnes responsables des problèmes de sécurité à comparaître devant les comités législatifs appropriés de défense et de sécurité. Par exemple, ils avaient invité les agences appropriées du secteur de la sécurité à les briefer sur la Loi sur les Vétérans. Cette loi devait servir à établir un bureau des vétérans devant traiter spécifiquement des anciens soldats de l'AFL. Ensuite, ils avaient invité le directeur de police à venir expliquer la raison pour laquelle la police est entrée dans la résidence de l'honorable Rufus Neufville et avait arrêté les membres de sa famille.<sup>44</sup>

Les élections de 2005<sup>45</sup> avaient ouvert une fenêtre d'opportunités pour que les signes émergeant d'affirmation législative soient tenus de manière légitime et efficace. Pour la première fois dans l'histoire du Libéria, le parti au pouvoir n'a pas la majorité dans la Législature. Contrairement à ce qui se passait dans le passé, les comités de défense et de la sécurité tant de la chambre des représentants que du Sénat ont été très actifs en essayant d'assurer qu'ils ont leur mot dire et un rôle à jouer dans les problèmes de sécurité sans avoir à intervenir nécessairement dans les questions opérationnelles. Par exemple, bien qu'ils n'aient pas réussi à le faire, en 2006, ils avaient invité DynCorp, la compagnie privée militaire des USA qui entraîne l'armée libérienne à venir expliquer son rôle au Libéria.<sup>46</sup> DynCorp les a renvoyés à l'Ambassade des USA pour toute explication sur leur rôle dans la formation et la restructuration de l'armée Libérienne. L'article 34 donne les pouvoirs à la Législature d'approuver les traités, conventions, et de tels autres arrangements internationaux négociés ou signés au nom de la République. D'où lorsque les comités appropriés de la Chambre des Représentants avaient convoqué la DynCorp, une compagnie militaire privée US à venir expliquer son rôle dans la formation de l'Armée du Libéria, ils agissaient dans les limites de leurs pouvoirs garantis par la Constitution.

Deuxièmement, ils ont aussi cité le Ministre de la défense pour la suppression du paiement de ceux qui avaient été rayés des cadres de l'armée libérienne. En outre ils avaient quasiment refusé de discuter le

---

<sup>44</sup> Interview avec les membres de la Législature, septembre 2007.

<sup>45</sup> Les législateurs ou membres du Parlement peuvent être choisis, à condition qu'il n'y ait pas d'autres candidats, mais leur choix doit être entériné à une réunion du parti. Au cas où il y a plus de candidats, ils peuvent être élus aux réunions des comités ou conventions électorales et d'autres peuvent être des candidats indépendants qui vont aux élections directement, sans affiliations politiques.

<sup>46</sup> Interview avec les membres des Comités de Défense et de Sécurité de la Chambre des Représentants, Monrovia, Libéria, novembre 2006.

projet de la Loi de défense du Libéria à cause de ses imperfections et du fait que le Ministre de la défense n'avait pas réussi à produire l'ancienne Loi sur la Défense de 1956.<sup>47</sup>

Il est par conséquent évident qu'il y a un changement dans l'attitude des membres du Parlement sur les problèmes de sécurité. Surtout les parlementaires libériens ont démontré leur respect pour les règles et règlements, avaient fait preuve de tolérance et d'engagement pour parvenir à des points de vue divergents sur les questions de sécurité.<sup>48</sup> Cependant, comme d'autres parlementaires dans la plupart des pays ouest – africains, les menaces de se laisser soudoyer ou même d'être contraint à la soumission par la branche exécutive du gouvernement pèsent sur la Législature actuelle. Si l'attitude est de saisir vite et sans perspicacité, alors cet organe compromettra aisément et facilement son mandat et ses responsabilités constitutionnels. Cette attitude aura certainement un effet retardateur sur la gouvernance du secteur de la sécurité au Libéria d'après-guerre. Comme indiqué pendant l'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins en mars 2007, les besoins prioritaires en termes d'attitude des parlementaires sont d'augmenter la motivation de pairs par le dialogue entre le sénat et la chambre des représentants et d'encourager l'adhésion à l'autorité de la loi en améliorant le dialogue public et l'éducation civique.<sup>49</sup>

#### 4. Les Défis du Contrôle Parlementaire

Le contrôle parlementaire est crucial pour s'assurer que les agences de sécurité opèrent de manière démocratique, professionnelle, transparente et responsable. De l'analyse qui précède, il est évident que la structure légale pour un contrôle efficace du secteur de la sécurité au Libéria ne constitue pas un important défi. L'article 34 de la Constitution stipule sans équivoque le rôle de la Législature dans la gouvernance de la sécurité. Cependant, l'habileté et l'attitude des législateurs à user effectivement des énormes pouvoirs constitutionnels qu'ils ont à leur disposition font face à divers défis auxquels il est nécessaire de s'attaquer.

- *Changement d'attitude et de mentalité*: En vue de pouvoir jouer effectivement leur rôle de contrôle, les membres de la

---

<sup>47</sup> Interview avec un échantillon des membres des Comités de Défense et de Sécurité de la Chambre des Représentants et du Sénat, Accra, Ghana, mars 2007.

<sup>48</sup> Rapport sur l'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins en matière de Contrôle du Secteur de la Sécurité pour la Législature Libérienne, *op. cit.*, 21.

<sup>49</sup> Rapport sur l'Atelier Interactif d'Estimation des Besoins en matière de Contrôle du Secteur de la Sécurité pour la Législature Libérienne, *op. cit.*, 21.



Législature auront besoin de développer une mentalité où ils se verront comme ayant une unique responsabilité et un mandat pour le bien-être des Libériens et qui les mettra au dessus des clivages partisans, ethniques et autres. En plus, il sera nécessaire de briser le moule historique de jouer le rôle de tampon et les seconds rôles vis-à-vis de l'Exécutif. Une telle renaissance de la Législature du Libéria ne peut venir que d'une démonstration claire d'une grande intégrité, d'habileté politique, et d'un engagement constructif avec l'Exécutif et le Judiciaire. A cela est étroitement liée la nécessité pour les législateurs de s'élever au dessus des politiques partisans et de mettre les intérêts de la nation au dessus des politiques de parti. En outre, il est nécessaire que les Parlements ne perçoivent plus leurs collègues en terme du rôle qu'ils avaient joués dans les précédents régimes ou pendant le guerre civile. La cohésion nécessaire pour un contrôle parlementaire efficace ne peut être possible que si les législateurs s'élèvent au dessus de tels clivages primordiaux;

- *La sécurité de qui?:* Un des défis auxquels la Législature libérienne doit faire face est de s'assurer qu'une plus vaste notion et une vision partagée de la sécurité soient adoptées par la nouvelle administration. Cela implique un changement de la politique de l'objectif historique étroit de la sécurité du régime à une notion de la sécurité plus centrée sur les populations. Dans l'idéal, un tel cadre global devrait servir de fondement pour la politique de la sécurité nationale du pays. Une telle politique de la sécurité globale ne peut cependant qu'émaner d'un processus consultatif qui satisfasse les opinions de toutes les parties prenantes et des rassemblements sociaux. Par conséquent, la Législature est mise au défi d'utiliser les instruments du Parlement (comme les audiences publiques, les revues de budget, etc.) pour solliciter et répondre aux idées du libérien ordinaire sur la définition de l'insécurité et les politiques et structures nécessaires pour s'y attaquer. La Législature aurait également besoin de solidifier et de rendre opérationnels les liens avec les organisations de la société civile, surtout celles, qui ont pour but le contrôle du secteur de la sécurité, en plus des liens avec les institutions de sécurité et les ministères compétents du Gouvernement comme les ministères des finances, de la justice et de la défense;

- *Recherche et soutien analytique*: Même avant le conflit prolongé du Libéria, l'absence de recherche appropriée et de soutien analytique pour faciliter le contrôle du secteur de la sécurité a été un défi persistant auquel est confronté la législature. Une bibliothèque à jour et bien fournie ou un centre de documentation sur les questions du secteur de la sécurité ferait beaucoup pour combler le fossé des connaissances des législateurs, tout en procurant des ressources pour le personnel d'appui parlementaire. Un tel personnel de soutien devrait bénéficier d'une formation spécialisée sur les technicités du secteur de la sécurité et sa gouvernance. Le manque d'infrastructures physiques et administratives adéquates pour appuyer le travail de la législature reste un défi majeur. Il serait nécessaire que les comités parlementaires compétents aient un appui en équipement de bureau et d'information, en plus de la technologie de l'information pour leur permettre d'avoir accès à l'information et de propager leur travail.

## Chapitre 8

# Mali

*Boubacar N'Diaye*

### 1. Introduction

Le Mali est souvent mise en avant et très apprécié dans la littérature et les débats sur la gouvernance démocratique en général, et la gouvernance du secteur de la sécurité et du progrès accompli dans les relations entre militaires et civils en particulier.<sup>1</sup> Cette perception générale a été un atout pour le Mali, faisant de ce pays un des plus grands bénéficiaires de l'aide et de la sympathie internationale.<sup>2</sup> Ceci l'a projeté en quelque sorte comme modèle à suivre par d'autres pays africains, face aux défis de revoir et de gérer les relations entre les autorités militaires et civils d'antan et les problèmes de sécurité. Il est généralement admis que la mesure d'un vrai progrès vers une subordination démocratique véritable et durable des militaires aux autorités civiles élues s'apprécie par le degré avec lequel les représentants du peuple, en particulier la législature, exercent un contrôle vigilant et efficace ou bien, participe à la gestion du mécanisme de sécurité de l'état. Par conséquent, cette perception favorable du Mali, en dépit du progrès qu'il a accompli en faveur du contrôle démocratique des forces de sécurité, doit être mesurée en jetant un coup d'oeil étroit sur ses réalités, et sur les politiques réelles ainsi que les pratiques institutionnelles poursuivies par rapport à son option politique actuelle. En d'autres termes, il est utile de pouvoir cerner la réalité et d'examiner le rôle du Parlement malien dans la nouvelle ère du rapport entre militaires et civils déclenché par l'instauration de la troisième République en 1992.

---

<sup>1</sup> C'était le cas, par exemple pendant le séminaire d'avril 1999 sur 'The Role of the Legislature in Defense and National Security Issues' qui s'est tenu à Dakar grâce au financement du National Democratic Institute (NDI). Voir le Rapport du séminaire, publié par le National Democratic Institute for International Affairs et financé par le National Endowment for Democracy, Washington, D.C.

<sup>2</sup> En 2005 par exemple, selon le rapport du PNUD, 2007/2008, le Mali a reçu presque 700 millions de dollars US d'aide officielle au développement, soit plus de 50 dollars US par habitant et 13% de son PIB pour la même année. Par pourcentage du PIB, l'investissement étranger direct s'est accru de 15 fois entre 1990 et 2005.

Source: [http://hdrstats.undp.org/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_MLI.html](http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_MLI.html) (lu le 13 février 2008).

Ce chapitre prétend effectuer une analyse de la situation actuelle au Mali. A cet effet, il est d'abord nécessaire de présenter un bref parcours politique du pays. Ceci situera dans le contexte historique l'examen de la réalité de la surveillance du secteur sécuritaire par le Parlement malien. La manière dont s'est effectuée cette surveillance en théorie et en pratique, ses défis comme ses occasions sont alors présentés. Des recommandations seront soulignées pour aider le Mali à relever les défis et saisir les occasions lui permettant de devenir en Afrique de l'ouest le modèle auquel il aspire tant. Ces recommandations tiennent compte des réalités socio-économiques et politiques du Mali aussi bien que des meilleures pratiques identifiées par des experts ou qui ont réussi dans d'autres pays.

## 2. Historique de la Situation Politique<sup>3</sup>

Pays enclavé et matériellement pauvre au coeur de l'Afrique de l'ouest, le Mali se réclame héritier de l'empire médiéval glorieux du Mali (et son successeur du Songhay) reconnu pour ses conquêtes et prouesses militaires, son opulence incomparable, ainsi que pour sa richesse culturelle, et ses centres de culture et d'éducation de haut niveau Tombouctou et Jena. Colonisé par la France après une longue résistance par ses diverses entités politiques du 19ème siècle, le territoire du Mali actuel portait le nom de '*Soudan Français*'. Il est devenu indépendant le 22 septembre 1960 après un intermède interne de deux ans d'autonomie. Semblable à ses voisins de la région qui ont été colonisés par la France, le Mali s'est vu doté d'une politique 'moderne' qui a commencé après la deuxième guerre mondiale entraînant à sa suite la décolonisation et la montée en force d'une élite bureaucratique et urbaine, dynamique, instruite en France. Des efforts de la décolonisation du Mali ont été menés par un chef charismatique, Modibo Keita, membre fondateur du parti politique du *Rassemblement Démocratique Africain* (RDA) englobant l'Afrique de l'ouest dont il fut leader de sa section soudanaise. Après des expériences éphémères d'un état fédéral avec le Sénégal voisin et d'une tentative problématique de créer un embryon des Etats-Unis d'Afrique avec ses soeurs idéologiques le Ghana de Nkrumah et la Guinée de Sékou Touré, le Mali a été laissé seul pour mener sa propre existence post

---

<sup>3</sup>

Pour un sommaire pertinent de l'évolution récente du Mali dans le contexte de la démocratisation en Afrique, voir le Clark, A.F. 2000. From Dictatorship to Democracy: The Democratisation Process in Mali, dans *Democracy and Development in Mali*, édité par R. Bingen, D. Robinson, et J.M. Staatz, 251-264. East Lansing: Michigan State University Press. Cette information de base s'appuie également sur la connaissance de l'auteur de l'histoire politique récente du Mali.

## Mali

coloniale sous la conduite de Modibo Keita et son parti, l'*Union Soudanaise RDA*. A l'instar de la plupart des autres anciennes colonies françaises, l'*Union Soudanaise RDA* est bientôt devenue le seul parti reconnu. Comme c'est typiquement le cas, un système politique répressif a commencé à émerger avec M. Keita à sa tête. De 1960 jusqu'en 1968 quand il a été renversé par un coup d'état militaire mené par le lieutenant Moussa Traoré, Modibo Keita a poursuivi des politiques domestiques économiques et sociales résolument socialistes et des politiques étrangères à l'instar du bloc oriental. Les politiques économiques collectivistes ont commencé d'aliéner petit à petit de vastes portions de la classe bourgeoise naissante de petits commerçants et bureaucrates dans le contexte d'une ambiance politique de plus en plus autoritaire et répressive. Ils ont particulièrement éloigné des officiers militaires qui se sont sentis humiliés par une milice de plus en plus intrusive et omnipotente, toute acquise à l'idéologie, la milice populaire. Le 19 novembre 1968, le Mali a rejoint le groupe peu enviable mais se répandant rapidement en Afrique des états dirigés par une junte militaire.

Il faut noter qu'en ce qui concerne le contrôle parlementaire des forces armées et de sécurité, le régime Keita, à l'instar d'autres régimes semblables, était alors moins remarquable. Un Parlement composé exclusivement des membres du parti unique n'était en effet qu'un fantoche parlementaire, dont la raison d'être était de conférer la légitimité législative aux décisions prises par les instances suprêmes du parti (le *Comité central* et le *Bureau politique national*). En ce qui concerne les relations entre militaires et civils, le régime de Keita a violé froidement l'autonomie de l'armée et piétiné son sens du professionnalisme par sa politisation (c'est-à-dire en l'infiltrant et en la soumettant aux caprices des commissaires politiques), et en donnant à la milice le champ libre de s'arroger des prérogatives et des responsabilités revenant traditionnellement aux militaires. Jusqu'à ce point, la première république du Mali n'était nullement une référence en ce qui concerne la gouvernance du secteur sécuritaire et les relations entre militaires et civils. En effet, c'était des politiques et des attitudes désastreuses et mal orientées contre les militaires (y compris le manque de surveillance appropriée par une législature tout à fait inefficace) qui devaient contribuer au renversement du régime Keita en 1968. Cette première intervention militaire dans le processus politique du Mali a été marquée par une période particulièrement dure au regard du processus politique du Mali d'après indépendance.

A la tête de la junte, le *Comité Militaire de Libération National* - CMLN, le lieutenant Moussa Traoré (très tôt passé pour général

d'armée) a tout d'abord consolidé son pouvoir par l'élimination acharnée de ses rivaux par le biais des militaires et d'autres forces de sécurité qui constituaient la base normale de son pouvoir. Dans le processus, il a militarisé la police nationale et l'a transformée en instrument redoutable de répression impitoyable, ne se souciant guère de la corruption à tous les niveaux de ce corps. En avance d'une génération sur une stratégie politique devenue familière, il associe les civils à son pouvoir en 1974 après avoir adopté une nouvelle Constitution. Se débarrassant de la tenue militaire, il mettra en place un état de parti unique, et l'*Union Démocratique du Peuple Malien* (UDPM) pour donner le coup d'envoi à la création de la deuxième République du Mali. En plus d'un régime unique, autocratique et corrompu, Moussa Traoré a présidé à la désintégration progressive du tissu social malien. Il a obstinément refusé d'effectuer les réformes économiques ou politiques en dépit de la clameur assourdissante d'une classe urbaine turbulente qui s'alliera avec les ouvriers, les élèves, les étudiants, et les sans emploi dont le nombre ne cesse de croître, devenus impatients à cause de la dégradation du niveau de vie, de la répression répandue, et des conditions de vie s'aggravant dans leur ensemble. En plus des années de sécheresse persistante, ces mécontentements ont aussi déclenché une rébellion armée sanglante dans le nord prenant l'allure d'une guerre tribale. Même lorsque dans toute l'Afrique de l'ouest des groupes d'opposition forçaient les régimes autoritaires les plus enracinés à introduire le multipartisme, en particulier après la conférence de la *Baule* en 1990,<sup>4</sup> Moussa Traoré a opté pour la répression au mépris du compromis. En conséquence des douzaines de protestataires ont été massacrés par les forces de sécurité en mars 1991. Mené par le lieutenant colonel Amadou Toumani Touré (surnommé ATT), les militaires ont regagné la 'rue' en renversant le régime en place, ouvrant alors la voie à la collaboration avec une opposition politique et une société civile actives, pour l'instauration d'un régime démocratique et pluraliste. Des efforts combinés pour renverser le Général Traoré ont donné lieu à une distribution politique distincte. Ce nouveau régime a choisi d'effectuer des réformes profondes dans les relations entre militaires et civils, aussi bien que dans le domaine des relations entre l'Etat, la société, et les citoyens d'une part, les citoyens et les forces armées, d'autre part. Le système politique qui en résulte a été en grande partie éduqué par les circonstances dans lesquelles il a vu le jour.<sup>5</sup> Il est également clair que

---

<sup>4</sup> Au sommet franco-africain annuel des chefs d'Etat et de gouvernements, tenu cette année-là à La Baule, France, alors le Président français François Mitterrand lie toute future aide française au développement à l'engagement des chefs d'Etats africains pour la démocratisation de leurs systèmes politiques.

<sup>5</sup> Clark, *op. cit.*, 262.

les relations entre militaires et civils sous le prétendu régime civil de l'ancien Général Traoré, qui a sévèrement miné les militaires, à l'instar d'autres expériences semblables ailleurs<sup>6</sup>, peut également être considéré comme ayant contribué à déterminer les pratiques à éviter à tout prix. Sous le régime de Traoré, comme c'est le cas typique d'un régime politique basé sur un parti unique soutenu par des militaires, la surveillance de la machine sécuritaire était naturellement inexistante. Un Parlement vide et illusoire a renoncé à ses responsabilités constitutionnelles putatives en faveur d'un Exécutif omnipotent qui pourrait en effet être réduit uniquement au Président Traoré (et sa famille tout au plus). Au mois de mars 1991, le secteur de sécurité malien était franchement malade et en totale décomposition. Avec l'adoption de la Constitution de 1992 et l'élection du Dr. Alpha Oumar Konaré comme Président de la troisième République, le Mali est entré dans une nouvelle ère démocratique. Comme expliqué ci-dessous, la Constitution ainsi que les lois et d'autres décisions qui ont été décrétées pour son application ont prétendu rompre totalement avec le passé. Cela est particulièrement vrai pour les relations entre militaires et civils de façon générale et le contrôle et la surveillance de la machine sécuritaire en particulier. Sur papier et dans l'esprit certainement.

### **3. La Troisième République: Une Nouvelle Conception du Secteur de la Sécurité**

Après 23 ans, lorsque le régime de Moussa Traoré fut démantelé entre mars 1991 et juin 1992 une nouvelle Constitution démocratique fut adoptée et des élections libres et justes organisées, il devint évident que les relations entre les autorités militaires et civiles, et le citoyen ordinaire ne seraient plus jamais les mêmes.<sup>7</sup> Sans surprise, les relations entre militaires et civils seraient dorénavant un secteur d'intérêt particulier. De plus les résultats sanglants de la répression enregistrés au cours de ses dernières semaines, il était également évident que le legs du vieux régime comportait une séparation totale entre les militaires et les personnes dont la protection est censée être fondamentalement leur mission. Plus généralement, l'on considérait les pratiques et les attitudes du régime de Moussa Traoré, sa politique économique, sociale, et d'autres politiques vouées à l'échec comme étant l'antithèse de tout ce qu'un système démocratique devrait être.

---

<sup>6</sup> Voir Hutchful, E. 1997. Demilitarizing the Political Process in Africa: Some Basic Issues *African Security Review* 6(2).

<sup>7</sup> Voir Smith, Z. 2001. Mali's Decade of Democracy *Journal of Democracy* 12 (3): 73-79.

Comme le rappelle Mamadou S. Kanté, dès le début de la transition difficile jusqu'à la troisième République conjointement menée par les militaires sous la conduite efficace d'Amadou Toumani Touré et les représentants de l'opposition du Mali, la dynamique société civile, les participants se sont souvent rappelés du côté infâme de telles pratiques, y compris le ressentiment et la méfiance que l'armée et les forces de sécurité inspirent au peuple malien.<sup>8</sup>

La prise de conscience de la nécessité d'abandonner les vieilles habitudes était déjà présente dans la composition de l'équipe de transition qui a jeté les bases de la troisième République. *Le Comité transitoire pour le salut du peuple* est composé de 25 membres: quinze civils et dix militaires. Bien que cet organe ait été présidé par le Lieutenant-colonel Touré, le rôle prépondérant des civils a été reconnu et la nécessité d'un retour rapide à la règle démocratique civile était incontestable même devant les forces armées et leurs représentants. La même variation dans la conception des rapports de forces entre les militaires et la société dans un pays en voie de démocratisation a eu lieu pendant la Conférence Nationale laborieuse du Mali. D'abord, il y avait des excuses formelles et une demande de pardon de nature à susciter des émotions présentée par les forces armées pour le rôle que les militaires ont joué dans la répression sanglante, et les ressentiments consécutifs et tensions sous-jacentes que cela a engendré entre les civils et les militaires. En plus de l'état des lieux des legs économiques et sociaux désastreux (rébellion y compris dans le nord) de l'ancien régime, évacuant d'une manière cathartique les ressentiments amers engendrés par la répression à laquelle les militaires avaient participé, la conférence nationale a rédigé une nouvelle Constitution. Cette Constitution, qui sera plébiscitée en novembre 1991 et promulguée le 25 février 1992, demeure, tout compte fait, une des plus démocratiquement orientées sur le continent.

Lorsque le 8 juin 1992, le Lieutenant-colonel ATT, à la tête de la junte (le premier en Afrique à ne pas se présenter à l'élection créant ainsi un précédent), a remis le pouvoir au Président démocratiquement élu, Alpha Oumar Konaré, une page a été certainement tournée sur l'ère de l'autoritarisme politique et de la domination effrénée du système politique par les militaires en tant qu'institution d'état ou par un de ses hauts officiers en tant que représentant peu crédible de cette

---

<sup>8</sup> Voir Kanté, M. S. *Case Study: [The] Military in Democratic Transition in Mali*, Document non publié, présenté à la Conférence sur 'Military Question in West Africa: Options for Constitutional and Democratic Control', June 14-17, 2001, Accra, Ghana.



institution. C'était certainement l'ambition de la Constitution de 1992 et de l'ordre politique qui a été établi par la suite. Après deux mandats présidentiels mouvementés de cinq ans chacun, pendant lesquels en dépit d'une crise politique grave en 1997, le Mali a fait des pas vers la démocratie, le Président Konaré s'est fait un devoir de quitter le pouvoir, sans essayer de modifier l'article de la Constitution qui défend un troisième mandat présidentiel. En juin 2002, Amadou Toumani Touré, alors général d'armée retraité a été élu dans une élection vivement contestée, mais libre et juste. Il faut noter que dans la première législature plus d'une demi-douzaine de partis politiques ont été représentés. L'ADEMA, parti du Président Konaré l'a écrasé bien qu'il faisait face à une opposition farouche. Au milieu des années 90, la démocratie malienne a été gravement mise à l'épreuve, avec comme conséquence le boycott des élections parlementaires en 1997. Il s'en est suivi une deuxième législature presque dominée exclusivement par les membres de l'ADEMA. Les élections de 2002 ont été marquées par une scission au sein de l'ADEMA. Cette situation a favorisé l'élection d'Amadou Toumani Touré qui, se présentant en candidat libre, réussit à s'entourer d'une large coalition, lui permettant de former un gouvernement de consensus après la victoire malgré l'éclatement de la législature en place.

#### **4. Gestion du Secteur de la Sécurité... en Théorie**

Avant de présenter les dispositions constitutionnelles et les conditions légales et autres, il est utile de se rappeler que le secteur sécuritaire malien est composé principalement des corps habituellement en uniforme:<sup>9</sup> l'armée de terre et l'armée de l'air. La marine est pratiquement inexistante (le pays étant enclavé). Comme dans d'autres anciennes colonies françaises, la gendarmerie et la garde nationale sont les deux autres forces principales de sécurité contrôlées par le ministère des forces armées et des vétérans. Des forces paramilitaires telles que les douanes, le service forestier, et des services de protection civile (sapeurs-pompiers) sont sous tutelle d'autres ministères. La police nationale est rattachée au ministère de la sécurité et de la sûreté intérieure. Rarement mentionnés sont les services d'intelligence (direction générale de la sécurité d'Etat, rattaché à la présidence, et l'intelligence militaire), qui sont en effet une partie de la machine de sécurité de l'état. Tous ces corps accomplissent des

---

<sup>9</sup> Il convient de noter que ces corps sont régis par les ordonnances et les décrets séparés décrétés récemment (entre 1999 et 2002) qui 'créent' et fournissent pour leur 'organisation' et 'fonctionnement'. La plupart de ces textes ont été passés quand ADEMA monopolisait l'Assemblée Nationale, mais il n'est pas clair dans quelle mesure il a participé à les mettre en oeuvre.

missions spécifiques et respectives régies par des lois et des ordonnances. Cependant, le 'Code de Conduite des Forces Armées et de la Sécurité du Mali' (voir ci-dessous) a judicieusement défini les engagements, les attentes, et les contraintes qui incombent à ces missions dans la troisième République du Mali. Comme ailleurs en Afrique de l'ouest, des services de sécurité privés sont en croissance rapide tandis que leur statut n'est pas toujours bien clair et sujet au changement, en dépit d'un décret de 1996 les régissant.

#### **4.1 La Branche Exécutive**

La Constitution définit de manière assez claire et succincte le rôle et les prérogatives de la branche exécutive dans la gestion du secteur sécuritaire et des forces armées. Il faut noter qu'elle est restée muette sur les agences d'intelligences en tant que telles. Comme dans la plupart des Constitutions républicaines africaines, l'article 44 de la Constitution prévoit que le Chef d'Etat, le Président de la République, est 'le Chef suprême des armées' et qu'il préside le 'conseil supérieur et le comité de la défense nationale'. Typiquement, la Constitution donne également un rôle important au Premier Ministre, qui théoriquement pourrait être issu d'un parti politique autre que celui du Président. Selon l'article 55, le Premier Ministre est chargé de 'l'exécution' 'de la défense nationale'. L'article 53 prévoit également que le cabinet 'déterminera et dirigera... les forces armées'. Pour l'application de ces dispositions constitutionnelles, une ordonnance 1999 (N°. 99-045/P-RM du 30 septembre 1999) organise et divise des tâches et des responsabilités dans des opérations de mise en oeuvre de la défense nationale parmi le Premier Ministre, le Ministre de la défense, jusqu'au Chef d'état major et d'autres commandants de service, en périodes normale aussi bien que pendant les urgences.

La Constitution de 1992 prévoit que 'tout coup d'état ou putsch est un crime contre le peuple malien' et que 'le peuple a le droit à la désobéissance civile afin de préserver la forme républicaine de l'état' (article 121). Compte tenu des expériences qui ont donné lieu à la mise en place de cette Constitution, ces dispositions sont une référence claire au principe de la suprématie démocratique civile que les juristes qui les ont élaborées ont voulu enraciner dans la Constitution et le système politique qu'ils avaient instauré. C'est la surveillance plus que parlementaire. C'est certainement la surveillance et le contrôle démocratiques puisque le peuple malien a le droit à la désobéissance civile afin de préserver l'ordre politique républicain (et le contrôle des civils), et de considérer un coup d'état extraconstitutionnel comme un affront personnel et un crime. D'ailleurs, bien que n'étant pas aussi atypique que la disposition de

## *Mali*

l'article 121, le préambule rappelle l'adhésion du Mali aux divers instruments internationaux de droits de l'homme tandis que l'article 3, par exemple, dispose que 'personne ne sera sujet à la torture, ni au traitement inhumain, cruel, ou humiliant'. La Constitution ne réserve aucun rôle explicite pour la société civile bien que le Mali ait une des sociétés civiles les plus actives et les plus capables dans l'Afrique de l'ouest. Même avant que 'la société civile' ne soit devenue le slogan des années 90s et 2000s, la société civile malienne était active aussi a-t-elle contribué énormément à miner et à renverser un des régimes les plus répressifs en Afrique de l'ouest. Elle continue de jouer un rôle essentiel dans l'éducation et le développement des capacités du public, la responsabilité des agences d'état et le personnel de sécurité, et demeure entièrement impliquée dans la résolution des défis sous-régionaux qui persistent tels que la prolifération des armes de petits calibres.

### **4.2 La Branche Législative**

La Constitution et les lois confèrent à l'Assemblée Nationale un rôle de surveillance et de normalisation important en matière de défense et de sécurité. Bien que ce rôle n'inclue pas 'la gestion' du secteur de sécurité dans le sens étroit du terme, la revue, la surveillance, et le contrôle du fonctionnement d'ensemble de l'appareil de sécurité de l'état sont des éléments cruciaux de la gouvernance du secteur de sécurité.

Les titres V et VI de la Constitution de 1992 sont consacrés aux pouvoirs de l'Assemblée Nationale en tant que branche importante du gouvernement et un des piliers institutionnels de la République. Un de ses pouvoirs les plus importants en ce qui concerne l'administration du secteur sécuritaire est le pouvoir d'autoriser la déclaration de guerre 'lors d'une réunion spéciale conviée à cet effet' (article 71). En outre, seule l'Assemblée Nationale peut maintenir les états d'urgence ou des états de siège au delà de dix jours. Plus directement approprié à la gestion du secteur de la sécurité est le pouvoir du Parlement de déterminer par loi 'l'organisation générale de la défense et de la sécurité nationale' (article 70). Naturellement, le pouvoir global le plus significatif du Parlement est de tenir les cordons de la bourse qui assume son contrôle (encore en théorie,) du budget général de l'état, y compris le budget militaire (article 69), et le pouvoir des députés d'interpeller les membres du Gouvernement, y compris le Ministre de la défense et son personnel, et d'autres experts non affiliés pour statuer sur les questions touchant au secteur de sécurité.

Comme indiqué par l'article 75, selon lequel 'la création des lois appartient conjointement au Cabinet et aux membres de l'Assemblée Nationale', logiquement, le Parlement peut initier n'importe quelle loi touchant tout aspect du secteur de sécurité, et apporter tous les amendements appropriés aux lois existantes. En effet l'article 70 (cité ci-dessus) lui donne expressément le pouvoir de décréter de telles lois. L'article 78 de la Constitution permet à l'Assemblée Nationale de vérifier également l'orientation politique générale du cabinet (y compris les sujets de sécurité), ou toute loi donnée par la voix de censure, ce qui peut renverser un Gouvernement. En plus de ces pouvoirs constitutionnels, les règlements qui régissent le fonctionnement de l'Assemblée Nationale (règlement intérieur de l'Assemblée Nationale décrété le 24 septembre 2002) confèrent également aux parlementaires du Mali des pouvoirs qui peuvent se traduire dans la supervision rigoureuse du secteur de la sécurité et de son utilisation par la branche exécutive du gouvernement.

En plus du comité de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile, qui est évidemment responsable de tout sujet lié à la sécurité, un certain nombre de comités permanents, en vertu de leur compétence et attributions sont réputés avoir une fonction de surveillance des forces de sécurité et de leur gestion. Un bon exemple est le comité des affaires étrangères, des ressortissants maliens à l'étranger, et l'intégration africaine, qui sera habilité à passer en revue des accords comportant la coopération (des concessions de formation et d'équipement) en matières militaires avec des puissances étrangères. Le comité des lois constitutionnelles, de la Justice et des institutions de la République est un autre comité approprié. En outre, des règlements de l'Assemblée Nationale (article 89) permettent à ce comité de constituer des commissions d'enquête spéciales pour faire des enquêtes sur tout sujet qu'il soumettra à l'Assemblée Nationale. Plus systématiquement, les règlements permettent aux parlementaires de soumettre au cabinet des sujets oraux ou écrits. C'est le comité de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile qui est censé étudier d'abord en détail le budget général pour le secteur et les interfaces de sécurité de manière approfondie (encore dans la théorie) avec le ministère des forces armées et ses cadres avant de l'adopter pour le présenter dans son ensemble à l'Assemblée Nationale pour être voté.

C'est également cette commission parlementaire qui est responsable de la surveillance et de l'exécution du budget aussi bien que de la gestion générale du secteur de sécurité et des diverses décisions liées à la politique de la sécurité, prises et mises à exécution par la branche exécutive. Une approximation étroite de ce dernier rôle et du mandat

général de ce comité était que, au milieu des années 90, au moment où des efforts se poursuivaient en vue de la résolution de la rébellion du nord, les membres de l'Assemblée Nationale ont joué un rôle agressif en interpellant les membres du cabinet ayant participé à l'élaboration et à la mise en vigueur du Pacte national issu des efforts de paix pour des informations et les mises à jour.<sup>10</sup> Néanmoins, comme dans presque tous les pays dans la sous-région, même ceux qui font quelque progrès vers la démocratie et l'obligation gouvernementale de rendre compte, l'écart entre la pratique du contrôle parlementaire, particulièrement dans le secteur de la sécurité et la théorie est encore bien évidente. Par exemple, une tradition d'accès parlementaire aux informations secrètes en matière de défense et de sécurité n'a pas encore été développée. Ces informations demeurent le domaine réservé de la branche exécutive, la présidence plus précisément.

## 5. La Pratique du Contrôle Parlementaire... et Ses Ennuis

Incontestablement, étant donné sa position en 1991, le Mali a fait un grand pas en avant. Aujourd'hui, tous les indicateurs montrent une façade et des pratiques démocratiques saines soutenues par une culture et une histoire imprégnées des valeurs et de l'esprit démocratiques qui semblent être également partagés par ses élites. Dans le secteur de la sécurité et les relations entre militaires et civils, beaucoup a été accompli depuis 1992 et le Parlement a joué un rôle tout à fait louable. Bien qu'il soit tout à fait impossible de se mettre à l'abri d'une surprise désagréable dans les relations entre militaires et civils en Afrique, le Mali semble avoir sensiblement diminué, sinon enrayé, la possibilité du retour des militaires au pouvoir. Il est certainement évident que, contrairement à plusieurs de ses voisins, la sécurité au Mali n'est plus l'apanage de la sécurité du régime, ou de la sécurité personnelle du Président. En outre, ses officiers militaires semblent être particulièrement réceptifs à la suprématie et au contrôle politique des civils et pensent qu'un coup d'état n'est pas une option.<sup>11</sup> Soutenu par des attitudes et des instincts sociaux favorables ceci ne devrait présager que du bien pour le futur du Mali en tant que démocratie.<sup>12</sup> Cependant, il reste beaucoup à faire pour que l'Assemblée Nationale du Mali joue vraiment le rôle indispensable qu'elle doit jouer en

---

<sup>10</sup> Ceci est indiqué par Sangaré, N. 2005. Les Défis de la Bonne Gouvernance du Secteur de la Sécurité dans Security Sector Governance in West Africa, édité par A. Bryden *et al.* Genève: Lit Verlag, Münster.

<sup>11</sup> Communications personnelles entre l'auteur et plusieurs officiers supérieurs de l'armée malienne en octobre 2003 et juin 2004.

<sup>12</sup> Voir Smith, *op. cit.*, 75-76.

particulier dans des secteurs liés à la sécurité afin de permettre que la démocratie malienne aboutisse pleinement.

Assurément l'état de détérioration profond des relations entre militaires et civils et la pauvre situation des forces armées elles-mêmes au début des années 90 ont contraint le Parlement et d'autres acteurs de profiter de l'occasion pour transformer plus tôt la dynamique de ces relations. Cependant, la persistance des vieilles habitudes (y compris une inquiétante culture du secret et l'attrait du profit), la réticence d'affirmer vigoureusement le rôle parlementaire *vis-à-vis* de l'Exécutif, et le manque de ressources et d'expertise ont perturbé l'apparition au Parlement malien et la floraison de ce qui pourrait se nommer une 'volonté et un esprit de surveillance'.

Suite à la surveillance et à la supervision remarquables de la situation de sécurité au nord du Mali pendant la négociation et l'exécution 'du pacte national' mentionné ci-dessus, l'heure la plus adéquate a sonné en 1997, pour la surveillance (et la gestion participative) du secteur de sécurité par le Parlement malien (entre autres) avec l'adoption du 'Code de Conduite des Forces Armées et de Sécurité du Mali'.<sup>13</sup>

Car d'après la logique de Kanté, le but de l'élaboration de ce code était d'ancrer l'architecture de la sécurité dans le milieu démocratique nouvellement créé.<sup>14</sup> Il a fallu une conférence internationale et un atelier qui ont rassemblé des experts, des députés, des membres de la société civile, et d'autres parties intéressées pour identifier et codifier les principes de base de cette nouvelle conception du rôle et de la mission des forces armées dans un pays en démocratisation. Cet effort, financé par le PNUD, a eu comme conséquence le lancement du 'code'. Selon certains de ses membres, le Parlement a été intimement impliqué dans toutes ces phases.<sup>15</sup> Les 37 articles du code astreignent les membres des forces armées à un engagement vis à vis de l'autorité civile démocratiquement élue, et des citoyens aussi bien que des populations civiles en général. Edité dans un livret de poche et vulgarisé largement, le code insiste sur l'obligation des forces armées et de sécurité de soutenir la Constitution, les lois, et loi humanitaire internationale et leur devoir et leur droit de ne pas obéir aux ordres illégaux de leurs supérieurs quelles que soient les circonstances.

Sans aucun doute, ce code, le rôle remarquable des représentants du peuple (parlementaires et membres de la société civile), aussi bien que

---

<sup>13</sup> Le Code de Conduite malien des Forces Armées et de Sécurité est disponible en français sur: <http://www.hrea.org/erc/Library/>.

<sup>14</sup> Kanté, *op. cit.*

<sup>15</sup> La déclaration faite au séminaire de Dakar, voir rapport NDI cité supra.

## Mali

les autres mesures d'accompagnement, ont contribué énormément au lancement de la notion de contrôle civil et de participation parlementaire à la gestion des relations entre militaires et civils dans une période post-autoritaire délicate. Parmi ces mesures, une campagne de sensibilisation véritablement éducative portes ouvertes au cours de laquelle le public (et les parlementaires) ont visité les casernes en premières années de la troisième République pour voir par eux-mêmes les conditions très difficiles du service et de la privation matérielle difficile dans lesquels les troupes ont vécu et travaillé. Dans ce large contexte, un certain nombre de mesures ont été prises pour consolider la suprématie civile, un concept qui entoure la surveillance démocratique, donc parlementaire. Celles-ci incluent l'institution du principe de mettre un civil à la tête du ministère des forces armées, le découplage de la police (loi et ordre) et les fonctions militaires dans le maintien de l'ordre public, l'accent sur la formation, le professionnalisme, la rigueur, et la création d'un groupe conjoint de débats entre militaires et civils pour faciliter le dialogue et l'entente en cours, et la création d'un bureau de presse pour les militaires.<sup>16</sup>

Comme déjà mentionné, occasionnellement le comité sur la défense pose aux officiers de la hiérarchie militaire des questions d'ordre sécuritaire et essaye de jouer son rôle constitutionnel de contrôle, 'en les enquiquinant'. Cependant, deux études récentes ont conclu que, singulièrement s'agissant des questions budgétaires, il y a une surveillance et un contrôle de tous les aspects du processus budgétaire, en particulier les dépenses et d'autres aspects sensibles du cycle, mais qu'ils sont plutôt faibles.<sup>17</sup> En effet, une des études insiste qu'il y a '[carence] de contrôle parlementaire' à toutes les étapes du processus.<sup>18</sup> C'est le résultat de la vieille habitude chez les parlementaires de 'déférer' consciemment ou non à la branche exécutive et aux gros bonnets de l'appareil de sécurité associé avec le manque crucial d'expertise en matière militaire et de sécurité. Le mandat de Moussa Traoré, en particulier les rênes libres données à l'institution de la sécurité de l'état et l'omnipotence de l'armée dans tout son régime, même après l'avènement du prétendu 'gouvernement civil' dans le processus politique, est en grande partie responsable de cette attitude répandue. Même les représentants du peuple dans l'Assemblée Nationale ne sont pas épargnés par les répercussions psychologiques des vingt-trois longues années de militarisation de la

---

<sup>16</sup> Kanté, *op. cit.*

<sup>17</sup> Ayissi, A. et Sangaré, N. 2005. Budgeting for the Military in Africa: The case of Mali dans Budgeting for the Military Sector in Africa, édité par W. Omitoogun. Stockholm: SIPRI.

<sup>18</sup> Ayissi et Sangaré, *ibid.*

société malienne. En outre, le Mali comme d'autres anciennes colonies françaises, a hérité des systèmes présidentiels extrêmement forts, dans lesquels l'équilibre des forces entre les branches exécutives et législatives est souvent fortement en faveur de la première.

Tandis que les membres de l'Assemblée Nationale voudraient naturellement exercer un certain pouvoir de contrôle et de supervision de la gestion des forces armées par l'Exécutif dans le nouveau contexte politique, les vieilles habitudes s'avèrent conservatrices. Logiquement avec un ancien général d'armée à la tête, même démocratiquement élu et sans doute, lui-même un vrai constitutionnaliste, cette notion de déférence à la prétendue expertise et le droit de décider sera plutôt renforcée et loin d'être érodée par plus d'une décennie d'exercice du pouvoir par des civils dans un contexte démocratique. Par exemple, début 2003, quelques soldats se sont engagés dans des expéditions de représailles organisées contre des commissariats de police et quelques communautés civiles suite aux violents incidents dans lesquels des soldats ont été maltraités. Ces conflits étaient de nature à miner sérieusement la sécurité du pays, mais ils n'ont jamais bénéficié d'une enquête par le Parlement. La gestion de l'incident a été laissée entièrement à la branche exécutive et, remarquablement, le Président Touré a insisté que les malfaiteurs soient soumis à la rigueur de la loi.<sup>19</sup> Ceci et d'autres attitudes semblables doit également découler du fait que la plupart des parlementaires ont une connaissance très limitée des questions de sécurité très caractéristiques, et n'ont pas eu le temps nécessaire de développer l'expertise par l'expérience (prolongation du mandat du comité de défense par exemple). Cette imperfection devrait être corrigée avec le temps.

De même, le rôle de l'Assemblée Nationale dans la surveillance de tout aspect d'aide étrangère avec des implications de défense et de sécurité est un autre fait du secteur qui nécessite d'être adapté à l'esprit et à la pratique démocratique. La juxtaposition entre la situation de sécurité chroniquement volatile au Mali nord (qui s'est empiré en 2006 et 2007), et la pleine participation des Etats-Unis comme une partie de sa 'guerre au terrorisme globale' met la situation plus évidence. Depuis le commencement de la troisième République, le Gouvernement du Mali a intensifié ses coopérations militaires et de sécurité avec les États-Unis au détriment de la France, son partenaire traditionnel. Dès 2002, les États-Unis avaient offert au Mali des aides militaires substantielles (financières et matérielles, mais également

---

<sup>19</sup> La connaissance personnelle de l'auteur, sur la base des communications avec les fonctionnaires maliens, octobre 2003.



## Mali

dans la formation, la logistique, et les opérations conjointes) comme partie de ses programmes anti-terroristes dans l'Afrique nord-ouest (initiative du Pan-Sahel, initiative de l'antiterrorisme du transport saharien).<sup>20</sup> Comme sous la deuxième République, le Parlement semble n'avoir joué aucun rôle significatif, sinon, dans cette interface avec les Etats-Unis, malgré l'importance de l'insécurité au Mali nord dans la vie nationale et le besoin d'implication et du contrôle parlementaire. Laisser à la discrétion exclusive de l'Exécutif un aspect si critique de la vie nationale (à la lumière du rôle important que le Parlement a joué précédemment dans la résolution de la rébellion du 1990), constituera une régression. D'une manière toujours primordiale, l'absence de surveillance sur tout aspect de coopération de défense et de sécurité entre le Mali et les USA, en particulier les aspects budgétaires, minera davantage le 'pouvoir de la bourse' et des fonctions de surveillance du Parlement étant donné que cette aide représente une partie substantielle du financement des forces armées de sécurité du Mali.

Un autre legs de la période autoritaire qui n'a nullement disparu est la corruption. Elle est doublement corrosive à la démocratie. Quelques parlementaires ne sont malheureusement pas épargnés par l'impulsion de vouloir retenir de l'information dans l'espoir de bénéficier d'avantages pécuniaires et, généralement en tirant profit de leur position pour le gain personnel en leur qualité de surveillants constitutionnels du secteur de sécurité. Ceci permet à des règles budgétaires d'être contournées, violation des lois et des mœurs et autres abus simplement négligés en échange de faveurs. Ces pratiques et instincts sont encore vivants et minent le bon fonctionnement de l'appareil de surveillance.

Ces vieilles habitudes incluent également une culture de dysfonctionnement par secret là où le secret n'est pas justifié. Cette réalité a ses origines dans les réflexes acquis pendant le régime de Traoré. Une illustration de ceci est la réponse du Président du comité de défense à la demande de l'auteur de répondre à la question simple et clairement inoffensive pour préparer cet article. Il a indiqué que toutes les requêtes ou questions doivent être adressées au Président de l'Assemblée Nationale, qui seul est habilité, après une séance plénière, de lui permettre de répondre à la demande. Le recours clairement excessif au secret, quelle que soit l'intention, par les forces de sécurité, l'Exécutif, encore moins par le Parlement au sujet de l'information qui devrait être accessible au public, ne sert pas la transparence ou ne

---

<sup>20</sup> Voir l'Abramovici, P. 'Le cas du Mali', *Monde Diplomatique*, juillet 2004.

contribue pas à l'éveil démocratique du secteur de sécurité. Naturellement, ce n'est pas dire que la confidentialité devrait être proscrite même si elle s'avère nécessaire, ou que les membres du comité de défense ne devraient pas respecter leur serment à la confidentialité. Il s'agit, néanmoins, de déclarer que celui qui exerce le secret au sujet de l'information la plus insignifiante telle que le nombre de membres du comité, ne fait rien pour aider le comité à réaliser ses missions dans la démocratisation de la gestion du secteur de sécurité.

## 6. Pour un Contrôle Parlementaire Efficace: Que Faire?

Dans un pays en démocratisation tel que le Mali, et en dépit des avancées louables vers une meilleure gouvernance du secteur de sécurité, les limitations dans la surveillance de ce secteur critique de la vie nationale par le Parlement ne devraient pas arriver par surprise. Même dans des démocraties établies, cette surveillance est loin de la perfection.<sup>21</sup> Des leçons peuvent être apprises de ces démocraties et même d'autres pays africains, tels que l'Afrique du Sud, pionnier célèbre dans ce secteur. Compte tenu des critiques et des recommandations proposées par nombre d'experts,<sup>22</sup> et d'une manière primordiale, le fait de lier sa surveillance du secteur de la sécurité à un plus large régime de sécurité naissant dans la région et la sous-région et l'adoption de meilleures pratiques peuvent aider le Mali à se déplacer promptement vers des philosophies, des mécanismes et des tactiques de surveillance plus sains. D'abord, il est important d'identifier que l'élaboration du Mali d'un 'code de conduite' pour les forces armées, l'institutionnalisation 'des journées portes ouvertes' sur les structures militaires et les interactions de 'routine' entre les civils

---

<sup>21</sup> C'était l'observation principale d'un séminaire sur le contrôle parlementaire dans les pays avec une tradition parlementaire forte. Voir le rapport 'Parliamentary Oversight of the Security Sector in the Commonwealth Countries', Londres, Institute of Commonwealth Studies, 28-29 Mars 2000.

<sup>22</sup> Il y a eu récemment pléthore de publications visant à aider les Etats autrefois autoritaires à concevoir et à soutenir une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Bon nombre d'entre eux offrent des conseils appropriés. Ceux-ci incluent Ball, N. et Fayemi, K. 2004. *Security Sector Governance in Africa: A Handbook*, Londres: Center for Democracy and Development; Lala, A. and Fitzgerald, A.M. eds. 2003. *Providing Security for People*, Londres: Global Facilitation Network; Ball, N. et al 2003. Good governance dans *The Security Sector in Beyond Structural Adjustment: An Institutional Context of Africa's Development*, edited by N. Van de Walle, 263-304. New York: Palgrave; A. Bryden and H. Hanggi eds. 2004. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Genève: Lit Verlag Münster. Celles-ci détaillent les recommandations pour le Mali, de même que ma participation considérable à la réflexion et aux échanges sur ces questions au cours des années, avec ces collègues précieux.

## Mali

et les militaires quelques soient leurs rangs respectifs peuvent être citées comme un modèle en soi et un exemple à suivre par d'autres états de l'Afrique occidentale.<sup>23</sup>

De façon évidente dans la discussion de l'imperfection de la surveillance au Mali, un des objectifs pour l'amélioration doit être la création d'une 'nouvelle culture' de contrôle parlementaire. Ceci provient du fait qu'une telle surveillance régulière, vigoureuse, et efficace est indispensable pour une démocratie durable.<sup>24</sup> Cette 'nouvelle culture' doit imprégner toute l'institution, l'environnement (national et régional), et la nature du contrôle parlementaire. En augmentant la base de connaissances des parlementaires par la formation, (particulièrement une spécialisation dans le domaine de sécurité), la participation étendue aux ateliers et aux conférences sur la surveillance, et la prolongation du mandat du comité de défense, cependant insuffisant, seront des étapes utiles et indispensables. Après, le comité de défense devrait puiser dans le réservoir de l'expertise disponible parmi les officiers militaires retraités et la communauté académique (nationale ou régionale) spécialisée pour élargir son expertise en matière de sécurité. Naturellement, le décalage le plus significatif doit être l'adoption de nouvelles attitudes envers l'Exécutif et la volonté d'abandonner activement les coutumes hostiles à la démocratie, telle que l'excès de secret et l'appétit pour des gains illicites personnels en usant de sa position. La nouvelle attitude envers l'Exécutif et les directeurs des services n'a pas besoin d'être, en fait ne peut pas être, conflictuelle. Elle doit, cependant, être sans complexe et basée sur la volonté d'exercer les pleins mandats et les rôles constitutionnels et légaux accordés à l'Assemblée Nationale comme pilier essentiel de la forme républicaine malienne de gouvernement. En fait, sans changer la configuration courante des contrôles et des équilibres entre les branches du gouvernement dans le système malien, cette nouvelle position peut être améliorée par le Président et le Premier Ministre en adoptant la coutume de consulter formellement le comité de défense dans le processus de nomination du Ministre des forces armées et des vétérans, aussi bien que des positions des officiers supérieurs.

Tandis que ce sont des changements tout aussi importants qui rendront la surveillance au Mali plus efficace, toute amélioration du contrôle parlementaire au Mali doit d'abord s'ajuster aux réalités régionales et exploiter les gains remarquables dans l'orientation des valeurs

---

<sup>23</sup> C'était l'une des recommandations du séminaire de NDI en 1999.

<sup>24</sup> Ceci est souligné dans le rapport de Commonwealth, *supra cité*.

démocratiques au cours de la dernière décennie au niveau sous-régional. Selon Adedeji Ebo, aucune réforme du secteur de la sécurité ne peut être 'viable' à moins qu'elle ne soit moulée dans 'un cadre sous-régional' et reconnaisse 'l'indivisibilité de la sécurité', sur le plan national mais également sous-régional.<sup>25</sup> Un des buts de la surveillance, finalement, est de provoquer et de maintenir la sécurité dans son ensemble au profit de la nation à l'intérieur comme dans son environnement géographique immédiat, et ceci doit se faire le plus efficacement possible. Dans le cas du Mali, pays pauvre, les deux impératifs sont d'importance capitale. Parce que non seulement il n'y a aucun développement économique sans la paix et la sécurité et que l'Afrique de l'ouest a souffert de l'insécurité pendant trop longtemps, mais aussi parce que les maigres ressources disponibles ne peuvent pas être gaspillées pour des dépenses militaires et des dépenses connexes mal conseillées ou injustifiables. Heureusement, pendant la dernière décennie, un type de régime s'était développé en rapport avec la paix et les questions liées à la sécurité dans la sous région, notamment un consensus total sur les moyens permettant d'instaurer la responsabilité et la sensibilité, qui sont tous des conditions indispensables au contrôle parlementaire. Par conséquent, un ajustement critique du Mali à cette réalité doit assumer une dimension sous-régionale pour la fonction de surveillance globale du Parlement. Depuis le début des années 90, la CEDEAO a défini et a réitéré les conditions et les paramètres pour un bon gouvernement de la sous région, paisible, et démocratique. Les nombreux protocoles, déclarations et résolutions réaffirment la volonté solennelle de la communauté d'être guidée, et liée par un certain nombre de principes et de pratiques, en particulier dans le secteur de la sécurité.<sup>26</sup>

Le même esprit se révèle également dans la décision en faveur de la création d'un Parlement de la CEDEAO. Ces instruments et la volonté politique qui les soutient doivent être consolidés pour le cheminement vers une coordination commune des politiques et des pratiques dans

---

<sup>25</sup> Ebo, A. 2004. Security Sector Reform as an instrument of Sub-Regional Transformation in West Africa dans *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, édité par A. Bryden & H. Hänggi, 65-66. Munster: Lit Verlag.

<sup>26</sup> Ceux-ci incluent le Protocole de Dakar du 21 décembre 2001 sur 'la Démocratie et la Bonne Gouvernance, additionnel au 'Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité' (initialement adopté en décembre 1999). La Déclaration de 2003 sur l'Approche sous-régionale à la paix et la sécurité, émise par les chefs d'Etats et de gouvernements ouest-africains lors de leur réunion extraordinaire tenue le 28 mai à Abuja, en est un autre. Au niveau continental, d'autres décisions insistant sur la bonne gouvernance nationale et la reliant aussi à la bonne gouvernance transnationale du secteur de la sécurité, ont été prises, très récemment en 2004 au sommet de Maputo.

l'Ouest africain, des activités de révision et de contrôle parlementaires (nationales et sous-régionales). Cette coordination aura pour but de s'assurer que les gouvernements de la sous région, remplissent individuellement et collectivement leurs engagements dans l'arène de sécurité. Une arène importante pour une telle surveillance (encore, individuelle et collective) peut être le moratoire de la CEDEAO sur le protocole des armes portatives (maintenant remplacé par la convention sur des armes portatives et armes légères). Des résultats clairs d'une telle régionalisation de surveillance seront de coordonner et contrôler les achats des armes, des dépenses militaires, et réaliser des économies d'échelle en régionalisant beaucoup de fonctions militaires et de sécurité. Ceci réduira les courses aux armements et la possibilité des conflits, déclenchera une ère de démocratie de 'voisinage' soutenue, tout en équipant la région pour faire face plus efficacement à des menaces communes. Ce sera également une excellente façon de renforcer et de vulgariser l'expertise en matière de sécurité au profit de tous les parlementaires (au niveau national et de la CEDEAO). Tout ceci indique, bien entendu, ce que devrait représenter le contrôle parlementaire efficace et prévoyant pour un pays comme le Mali.

## **7. Épilogue**

Les développements politiques qui sont appropriés au futur immédiat (et à long terme) du contrôle parlementaire du secteur de sécurité se sont produits entre l'accomplissement de ce chapitre et la publication de ce volume. Ils méritent un commentaire supplémentaire.

En juillet 2007, de manière éclatante, les Maliens ont réélu pour un dernier mandat de quatre ans l'ancien leader du coup d'état, le Général Amadou Toumani Touré, transformé en sage femme de la démocratie, et une nouvelle Assemblée Nationale. A part une participation lamentable qui révèle un inquiétant désintéressement de la part de l'électorat malien dans le processus (très probablement dans le personnel politique et les politiques qu'il offre), les élections législatives ont donné une grande victoire à la coalition des partis qui ont soutenu le Président Touré, réduisant rigoureusement la présence de l'opposition politique au Parlement. La domination accablante du Parlement par le camp du Président aura pour effet d'affaiblir davantage l'Assemblée Nationale en tant qu'institution et dans ses relations avec l'Exécutif. Il est susceptible également de rendre encore plus difficiles les tentatives de forger pour le Parlement un rôle indépendant et beaucoup plus efficace dans la gouvernance du secteur de sécurité. Un autre développement intéressant à mentionner est la reprise du conflit armé au Mali nordique entre les anciennes forces

*Boubacar N'Diaye*

rebelles Touareg et les forces de sécurité du Mali. L'Assemblée Nationale ne semble pas avoir été associée dans la gestion de cette crise, ou avoir été au moins consultée sur la réponse appropriée à la crise d'apparence vague de sécurité. D'après la discussion dans ce chapitre, en raison de son évolution post-autoritaire distinctive, le Mali a été un pionnier dans le mouvement de réforme du secteur de sécurité en Afrique. Néanmoins, il est encore loin d'un plein partenariat de son Parlement dans la gouvernance du secteur de sécurité et ces développements politiques récents sont susceptibles de ralentir le progrès vers ce but.

## Chapitre 9

# Nigeria

*Kabiru Garba*

### 1. Introduction

Le Nigeria parvint à l'indépendance en 1960, sur la base d'une démocratie de type Westminster. Parmi les principaux partis politiques, l'*Action Group* (AG) était implanté dans le groupe ethnique Yoruba, le *Northern People's Congress* (NPC) était basé dans le nord au sein du groupe Hausa/Fulani, alors que le *National Convention of Nigerian Citizens* (NCNC) avait sa base au sein du peuple d'expression Igbo avec comme fief le Nigeria oriental.<sup>1</sup> Ainsi, les allégeances politiques étaient fortement marquées par des courants ethniques et géocentriques qui définissent encore aujourd'hui la politique Nigériane, bien qu'à un moindre degré.

Le Nigeria a connu son premier putsch militaire en janvier 1966, qui a eu comme conséquence une longue période de gouvernement militaire caractérisée par une grande instabilité politique, y compris une guerre civile (de 1967 à 1970). La longue période du régime militaire a non seulement créé un groupe d'élites militaires politiquement engagés mais a également détruit la classe politique nigériane. Cette situation a des implications significatives pour la consolidation de la démocratie au Nigeria. En effet, hormis le bref interregnum entre 1979 et 1983 (la Deuxième République), le Nigeria a été, jusqu'en 1999, pour la plupart du temps sous un régime militaire depuis l'indépendance en 1960. Les ingérences militaires dans les affaires politico-économiques du Nigeria ont atteint leur paroxysme au cours de la période 1993-1998, lorsque le pays a été fortement militarisé. Des structures démocratiques ont été démantelées, la violation des droits de l'homme et des droits civils était répandue. L'agitation populaire pour l'abrogation du recours à l'annulation des élections présidentielles de 1993 (l'annulation des élections était du goût des militaires) a été supprimée par l'utilisation de la violence commanditée par l'Etat. Ces

---

<sup>1</sup> La crise de l'édification de la nation est demeuré un problème fondamental au Nigeria à cause de divers groupes ethniques dans le pays. Déjà en 1966, feu Chef Obafemi Awolowo aurait décrit le Nigeria, non comme une nation, mais comme 'une expression géographique pure et simple', construite par les pouvoirs coloniaux.

élections étaient supposées largement remportées par un grand homme d'affaires et un politicien Yoruba, Feu Chief Moshood Abiola.<sup>2</sup> Le groupe Yoruba a donc considéré l'annulation des élections comme une tentative par les Hausa/Fulani du Nord du Nigeria de se maintenir davantage au pouvoir; en effet précédemment tous les Chefs d'état militaires, sauf un, étaient originaires du Nord du pays.

Ainsi, à la veille de la passation du pouvoir à un gouvernement civil le 29 mai 1999, l'histoire du prétorianisme du Nigeria avait créé une classe dirigeante d'élite militaire. En raison de la politisation des forces armées, la discipline militaire et l'esprit de corps entre les membres des forces armées ont été largement compromis. Par la corruption endémique, plusieurs corps militaires avaient pris en mains le contrôle de plusieurs industries et des principales banques du pays.<sup>3</sup> Les divers gouvernements militaires avaient publié plusieurs décrets répressifs qui étaient les piliers de la dictature militaire. Les plus connus d'entre eux étaient le décret No. 2 de 1984 relatif à la sécurité d'Etat (détention des personnes), le décret No 1 de 1986 relatif à la trahison et autres infractions (tribunal militaire spécial), le décret No 29 de 1993 relatif à la trahison et aux infractions de trahison, le décret No. 35 de 1993 relatifs à la violation du code de la presse (proscriptions).

L'application stricte de ces décrets était la cause des violations des droits de l'homme répandues au Nigeria. Un exemple tragique de l'atmosphère prévalente est le procès et l'exécution qui s'en suivit du dramaturge et écologiste, Ken Saro Wiwa, par un tribunal militaire spécial qui a dirigé la procédure en secret et n'a donné au condamné (et ses camarades activistes Ogoni) aucun droit d'appel.<sup>4</sup> Il y eut également plusieurs cas de disparitions, en particulier des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes et d'autres opposants du régime, y compris des militaires. Les cas les plus tristement célèbres furent ceux de la disparition soudaine de Bagauda Kalto, un journaliste Nigérian travaillant pour '*The News Magazine*' et de

---

<sup>2</sup> Nowa Omoigui, *History of Civil-Military Relations in Nigeria - The Current Transition*. Nowa at prodigy.net.

<sup>3</sup> Dans le Nigeria d'aujourd'hui, la plupart des industries principales et en particulier les banques commerciales sont possédées par une conglomération d'entrepreneurs locaux et étrangers. Les dirigeants militaires retraités, particulièrement ceux qui ont tenu des positions politiques, constituent un pourcentage significatif.

<sup>4</sup> Ken Saro Wiwa et ses camarades activistes Ogoni ont été condamnés à la mort par pendaison en 1995. Le jugement rendu en secret sans aucun droit d'appel a attiré l'attention du monde sur les mauvais dossiers des droits de l'homme de l'administration Abacha et est demeuré un point de référence même aujourd'hui.



Chinedu Offoaro qui a travaillé pour le journal Guardian. Le mystère entourant ces deux cas n'est toujours pas éclairci.

L'impact cumulatif est le manque de professionnalisme au sein des forces armées et la résistance au contrôle civile. Dans cette perspective, ce chapitre examine le rôle de la législature Nigériane, quant à son autorité, sa capacité et son attitude (individuellement et collectivement) dans le contrôle du secteur de la sécurité, principalement le secteur de la défense. A cet égard, les défis auxquels le contrôle parlementaire est confronté, ainsi que les opportunités pour un engagement plus actif par la législature sont discutées. La conclusion tirée est que le Parlement a l'*autorité* et la *capacité* nécessaires d'exercer un contrôle efficace mais a besoin d'améliorer son *attitude*.

## 2. Les Constituants du Secteur de la Sécurité

Le secteur de la sécurité du Nigeria comporte les acteurs suivants (bien que pour les objectifs de ce chapitre, l'accent soit principalement mis sur le secteur de la défense):

- Les forces armées (armée de terre, marine et armée de l'air, d'environ 77000 personnes);
- Le service de la police nigériane (composé d'environ 360000 hommes et femmes);
- Les corps paramilitaires, y compris la douane et le service des impôts, le services de renseignements– comportant l'intelligence militaire et les services de sécurité d'Etat (sigle anglais: SSS); et
- Les corps judiciaires et publics de sécurité- les services judiciaires, du ministère de la justice, les services correctionnels.

De fait, des institutions de sécurité non statutaires sont également directement impliquées dans la prestation et la gouvernance de la sécurité et par conséquent elles seraient réputées aptes à faire partie du secteur de la sécurité. Il s'agit:

- Des sociétés de sécurité privées;
- Des groupes de milices comprenant, par exemple, *Odua People's Congress* (OPC), *Bakassi Boys*, *Hizba Corps*; et,

- Des groupes de vigiles communautaires.<sup>5</sup>

Plusieurs structures sont impliquées dans la gestion de la sécurité au niveau fédéral, parmi lesquels le ministère de la défense et le ministère des affaires intérieures, de la justice et des affaires de la police. Dans cette étude, cependant, un accent particulier sera donné au pouvoir et aux prérogatives de l'Assemblée Nationale (la législature). La Législature nigériane se compose de deux chambres, à savoir le sénat et la chambre des députés. Les deux chambres ont des Comités permanents qui s'occupent des questions relatives au secteur de la sécurité. La Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigeria prévoit un rôle pour l'Assemblée Nationale dans le contrôle des forces armées et des services de sécurité du pays. En se lançant dans une évaluation du contrôle parlementaire du secteur de la défense au Nigeria, la mesure principale est d'examiner l'autorité, la capacité et l'attitude du Parlement en ce qui concerne ses fonctions de contrôle.

### **3. Autorité pour le Contrôle**

L'autorité, dans ce contexte, est relative aux pouvoirs légaux dont le Parlement est investi pour assumer le contrôle du secteur de la sécurité.<sup>6</sup> Le contrôle est une fonction importante de n'importe quelle législature moderne. Puisque l'Exécutif est obligé par la loi de mettre en application des politiques pour l'administration d'un Etat au jour le jour, il incombe au Parlement d'exercer les contrôles et les contrepoids nécessaires sur l'Exécutif. Les fonctions de contrôle exercées par la branche législative du gouvernement ne devraient pas se limiter seulement à administrer la dépense des fonds mais devraient également inclure la surveillance de toutes les activités du secteur de la sécurité. La question fondamentale est de s'assurer que les activités et les opérations sont orientées vers la réalisation de son mandat statutaire, et sont en phase avec l'orientation politique de l'autorité civile.

#### **3.1 Pouvoir d'ordre général**

Le Parlement Nigérian a le pouvoir d'initier la législation, en conformité avec ses fonctions primaires, comme prévue à la section 4 de la Constitution de 1999 de la République Fédérale du Nigeria. La

---

<sup>5</sup> Kayode Fayemi J. Nigeria dans *Challenges of Security Sector governance in West Africa*, édité par Bryden, A., N'Diaye, B. et Olonisakin, F. Lit Verlag: 2008 à venir.

<sup>6</sup> Voir le Chapitre 1 de ce volume.

## *Nigeria*

compétence législative est divisée en trois parties, à savoir la liste législative exclusive, la liste législative concurrente et la liste résiduelle. La liste législative exclusive inclut les militaires (point 38) et les armes, les munitions et des explosifs (point 2). En plus de pouvoirs législatifs conformément à la Constitution de 1999, l'Assemblée Nationale (sigle anglais: NASS) a également des fonctions de contrôle sur toutes les questions faisant partie de ses compétences législatives. La section 88 de la Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigeria prévoit des dispositions pour de tels pouvoirs de contrôle à savoir:

Sous réserve des dispositions de cette Constitution, chaque Chambre de l'Assemblée Nationale 'a le pouvoir par voie de résolution... de mener des enquêtes elle-même ou par voie de délégation sur n'importe quel sujet ou objet à propos duquel elle a le pouvoir de légiférer; et la conduite des affaires de toute personne, autorité, ministère ou service gouvernemental ayant ou destiné à avoir le devoir ou la responsabilité d'exécuter ou d'administrer des lois décrétées par l'Assemblée Nationale; et déboursant ou administrant l'argent approprié par l'Assemblée nationale'.

La section 89 (ia) de la Constitution autorise la NASS à interpellier les membres de la branche exécutive du gouvernement. Ils peuvent être invités à témoigner au cours d'une audition parlementaire. En outre des officiers des forces armées peuvent être invités à répondre à des questions des membres de la branche législative en audience. Cette disposition autorise également la NASS à mener des enquêtes législatives et obtenir la preuve orale ou écrite et des documents selon les circonstances.<sup>7</sup>

Au retour du régime civil au mi 1999, la tentative initiale de stabiliser la démocratie naissante est survenue avec la décision du Président de purger les militaires par le retrait des officiers considérés comme ayant des tendances politiques. Cette décision a été annoncée le 10 juin 1999 et quatre-vingt-treize (93) officiers ont été affectés. Cette action était à la fois largement bien accueillie et critiquée selon la perception individuelle et la sensibilité politique. Cependant, le débat reste toujours ouvert sur la question de savoir si la stabilité politique dont on jouit actuellement sans aucune menace d'intervention militaire raisonnable n'est pas due au 'nettoyage' des militaires par l'exercice du 10 juin 1999. Ce qui est sûr est que les opposants à la décision la

---

<sup>7</sup> Interview, Président, Commission de la Chambre pour la Défense et le Sécurité, Commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006.

considèrent comme politiquement motivée, et une tentative de disloquer la prétendue emprise dont jouit le Nord musulman sur les militaires. Les retraites de cette envergure devraient d'habitude nécessiter un acte de l'Assemblée Nationale pour régir les pouvoirs imposables par le Président, conformément à la section 218(4), qui stipule:

- 'L'Assemblée Nationale est dotée du pouvoir de légiférer avec l'effet de contrôler
- a. Les pouvoirs imposables par le Président en tant que Commandant en Chef des forces armées de la Fédération; et,
  - b. La promotion et le contrôle disciplinaire des membres des forces armées de la Fédération.'

Il n'y a cependant aucune loi qui régit les pouvoirs imposables par le Président dans la nomination, la promotion et la discipline des forces armées conformément à la Constitution de 1999.<sup>8</sup>

Bien que le Nigeria n'ait pas été en guerre depuis que la Constitution courante a été promulguée, la section 5(4) a) et b) de la Constitution de 1999 donne à l'Assemblée Nationale le pouvoir d'approuver la déclaration de guerre. En outre, la section 12(1) de la Constitution de la République Fédérale du Nigeria 1999 donne au NASS le pouvoir d'approuver les traités conclus entre le Nigeria et d'autres pays.

En tant qu'élément de son ordre du jour concernant la réforme des militaires nigériens, l'administration d'Olusegun Obasanjo, à son commencement, avait conclu un accord avec une organisation américaine, la *'Military Professional Resource Incorporated'* (MPRI), pour aider à fournir une assistance technique aux forces armées nigérianes après un régime militaire. La tâche principale était d'aider à re-professionnaliser les militaires en les soumettant aux institutions civiles et en leur apprenant l'art du maintien de la paix en Afrique de l'Ouest.<sup>9</sup> Cette mesure a été prise sans consultation adéquate avec les forces armées et la législature nigérianes, aussi a-t-elle été accueillie avec une forte résistance par les deux institutions. En effet cette situation tend à éroder plutôt qu'à renforcer les pouvoirs du Parlement vers l'augmentation du contrôle du secteur de la défense car le MPRI n'était pas sous le contrôle parlementaire du Nigeria.

---

<sup>8</sup> Interview, Secrétaire, Commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006.

<sup>9</sup> Fayemi, J.K. 2004. *Challenges of Security Sector Governance in Nigeria*, présenté à la Conférence de l'Afrique de l'Ouest de DCAF - Abuja, 2004.

### 3.2 Pouvoir sur la politique générale en matière de sécurité

La Constitution nigériane de 1999 (section 147) reconnaît au NASS le pouvoir d'approuver les nominations aux postes clés du gouvernement, y compris les postes se rapportant à la défense et à la sécurité. Aucun instrument juridique ne donne au Parlement le pouvoir d'approuver ou de rejeter des concepts de gestion des politiques et des crises concernant les militaires au Nigeria. De tels documents sont habituellement envoyés au Parlement pour son avis. Par exemple après son adoption par le Conseil exécutif fédéral, le *Nigeria Defence Policy Act (2004)* a été envoyée au Parlement à titre d'informations uniquement.<sup>10</sup>

### 3.3 Contrôle budgétaire

La section 80 (1 à 4) de la Constitution de la République Fédérale du Nigeria, 1999, autorise la NASS à contrôler le budget de la fédération en approuvant toutes les prévisions budgétaires avant qu'elles deviennent des lois. A cet effet, le Parlement a le pouvoir d'obtenir et d'accéder à des documents de budget à tout moment. Le Parlement peut également examiner et modifier le budget de la défense et de la sécurité aussi bien qu'approuver ou rejeter les propositions de budget supplémentaires de la défense. Indépendamment de l'établissement des Fonds Consolidés de Revenu et des pouvoirs dont la NASS est investi pour son contrôle, la Constitution prévoit également l'autorisation du budget annuel par l'Assemblée (section 81 (1 et 2)).

Une démonstration claire des pouvoirs de la NASS sur le budget militaire est le 7 octobre 2002 lorsque, probablement averti du résultat imminent du jugement par la Cour Internationale de Justice (CIJ) sur la péninsule contestée de Bakassi, la Présidence a retiré un projet de loi de crédits supplémentaires alors à l'étude par la NASS. Le 10 octobre 2002, la CIJ a prononcé un jugement en faveur du Cameroun. En présentant de nouveau le projet de crédits supplémentaires le 29 octobre 2002, la présidence a proposé un important crédit pour la défense, à savoir N47.924.182.812, pour l'achat de munitions et d'équipements militaires; N118.000.000 pour la modernisation du dépôt de munitions et N750.000.000 pour la réhabilitation de la caserne.<sup>11</sup> En adoptant le projet, la NASS a simplement approuvé les deux derniers votes et a octroyé la somme de N868m à la défense. Il a totalement refusé d'accorder tous les crédits pour l'achat des

---

<sup>10</sup> Interview, Président, Commission du Sénat pour la défense, 26 septembre 2006.

<sup>11</sup> Daily Trust Newspaper, 30 octobre 2002.

munitions et des équipements militaires.<sup>12</sup> Cette mesure a été prise par la NASS dans une tentative apparente d'arrêter tous les projets éventuels de l'Exécutif d'aller en guerre contre le Cameroun à cause de la péninsule de Bakassi.

En vertu des dispositions prévues dans le règlement intérieur des deux chambres de l'Assemblée, la NASS a été investie davantage de pouvoir en matière de contrôle et d'attribution de fonds. L'article 97(4)1(a) relatif à la règle fixe du Sénat dispose pour l'installation et les fonctions de la **commission des comptes publics** en tant que commission spéciale. La disposition stipule:

'Il est créé une commission dénommée la Commission des comptes publics. La Commission des comptes a compétence d'examiner les comptes en faisant ressortir l'affectation des fonds accordés par le Sénat au titre des dépenses publiques. La commission, pour s'acquitter de ce devoir, a le pouvoir de faire appel à toute personne, toute pièce et à tout dossier, pour pouvoir rapporter périodiquement au Sénat. Le comité a le pouvoir d'examiner n'importe quels comptes ou rapport de société statutaire et de Conseil d'administration. Le comité a le pouvoir de s'enquérir du rapport de l'Auditeur Général de la fédération...'

En outre, l'article 98(8) a) de la règle fixe du Sénat prévoit l'installation et les fonctions de la **commission des finances**. La commission des finances a comme compétence:

- L'attribution de revenu d'appui au gouvernement;
- L'établissement des avis d'appel de fonds/circulaires concernant les affectations de fonds;
- Projet de loi des finances annuel;
- Projet de loi de finances supplémentaire;
- Profil de revenu du gouvernement;
- Tous sujets relatifs à l'appropriation.

De même, le règlement intérieur de la chambre des députés installe la commission des comptes publics (article 91(e) 1 à 4)<sup>13</sup> et la

---

<sup>12</sup> Daily Trust Newspaper, 17 novembre 2002.

<sup>13</sup> 'Il y aura une commission à connaître en tant que Commission publique des Comptes... la commission sera chargé d'étudier les comptes montrant l'attribution des sommes accordées par la Chambre à la dépense publique, accompagné du rapport de l'auteur là-dessus. La commission à fin de se décharger de ce devoir, a le pouvoir d'envoyer chercher des personnes, papiers et dossier à rapporter à la

commission d'affectation de la chambre (article 93 (b) 1)<sup>14</sup>, avec les mêmes prérogatives.

### 3.4 Pouvoirs sur les questions de personnel

Bien que la règle fixe 98(10) c) du Sénat dispose pour la commission sénatoriale sur la défense de surveiller la taille et la composition des forces armées (une disposition semblable est également contenue dans le règlement intérieur de la chambre des députés), il est clair que le Parlement n'est pas impliqué dans le recrutement du personnel des forces armées. Il fournit seulement un plafond de main d'oeuvre par voie d'adoption du budget.<sup>15</sup> En fait en 2004, la commission de la Chambre sur l'armée a essayé de s'impliquer dans le recrutement des fonctionnaires à l'école des forces armées de Zaria, mais les autorités de l'école ont poliment refusé, déclarant qu'elles n'avaient pas été dirigées par les quartiers généraux de l'armée à Abuja pour fournir aux législateurs quelque information sur le recrutement.<sup>16</sup>

En termes de besoins en matière de formation, seuls les militaires décident. Le Parlement n'a pas le pouvoir d'apporter une contribution à cet égard.<sup>17</sup> De même, le Parlement n'est habilité de décider de l'amélioration des besoins du bien-être des militaires, en termes d'initier et d'approuver une augmentation des salaires, des allocations et d'autres avantages accessoires du personnel des forces armées. L'initiative d'une telle décision relève des compétences de l'Exécutif, en tenant compte des conditions et des limites du service. Le rôle du Parlement est simplement d'approuver de telles augmentations. L'Assemblée cependant est autorisée à recevoir des

---

Chambre de temps en temps... l'Auditeur Général doit porter à la connaissance de la commission toutes les questions d'audit de paiement par anticipation soulevées par les auditeurs internes du Ministère... La commission des comptes publics aura le pouvoir d'étudier n'importe quels comptes ou rapports des sociétés statutaires et des conseils...'

<sup>14</sup> 'Il y aura une commission connue sous le nom de commission des crédits... les attributions de la commission couvriront; l'attribution des revenus pour l'appui du gouvernement; L'étude des projets de loi pour l'imposition de ou l'augmentation... de tout impôt, taxe ou honoraires ou toute réduction... La commission des crédits... des tenues des séances d'audition sur le budget ensemble avec référence particulière sur: les recommandations de base et les politiques budgétaires du président dans la présentation du budget les prétentions fiscales, financières et économiques utilisées comme bases dans l'aboutissement à l'estimation totale de la dépense et aux reçus.'

<sup>15</sup> Interview, Président, Commission du Sénat pour la défense, 26 septembre 2006 et Président, Commission de la Chambre pour la défense, 12 octobre 2006.

<sup>16</sup> Interview, Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>17</sup> Interviews, Président, Commission du sénat pour la défense, 26 septembre 2006 et Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006.

pétitions du personnel des forces armées tant en service qu'à la retraite et les étudiants. En particulier, le Sénat et les commissions de la chambre de la défense reçoivent des pétitions, les étudient et font aux militaires les recommandations nécessaires. Jusqu'ici aucune de ces recommandations n'a été rejetée.<sup>18</sup>

### **3.5 Pouvoir sur les missions de la paix/déploiement de troupes**

Le Parlement participe activement à la prise de décisions avant le déploiement des troupes à l'étranger. En effet, c'est au Sénat que revient la décision finale à cet égard. La section 5(4) a) et b) de la Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigeria donne au NASS le pouvoir d'approuver toute déclaration présidentielle de guerre à un autre pays par le Nigeria. De même il exige l'approbation parlementaire avant le déploiement de tout militaire nigérian hors du pays. Ceci implique donc que la NASS a le pouvoir adéquat d'examiner toute mission existante ou de modifier sa position par rapport à cette dernière et, éventuellement, faire le nécessaire en vue du retrait d'une telle mission par l'Exécutif. Les membres de la commission parlementaire sont également habilités à rendre visite à des troupes en service à l'étranger.<sup>19</sup>

Cependant, le Parlement nigérian n'a pas les pouvoirs d'approuver ou rejeter les règlements d'engagement des militaires ou de l'ordre de bataille. Ceci est considéré comme relevant des compétences des autorités militaires, en particulier le Chef du personnel de la défense et d'autres Chefs des forces armées. De même, la NASS au Nigeria n'a aucun rôle dans la détermination de la chaîne de commande et de contrôle. Il ne peut pas non plus approuver ou rejeter le niveau de risques du personnel militaire déployé.<sup>20</sup>

## **4. Capacité de Contrôle**

Après avoir examiné les dispositions juridiques de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité au Nigeria, il est pertinent de

---

<sup>18</sup> Interviews, Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006, Secrétaire commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006 et Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>19</sup> Interviews, Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006, Secrétaire, Commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006 et Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>20</sup> Interview, Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006, Secrétaire, Commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006 et Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.



passer en revue la *capacité du* Parlement à mettre efficacement de tels pouvoirs en pratique.

Dans le choix des sénateurs et des honorables membres de la chambre des députés afin de constituer des commissions parlementaires, leurs expériences sont suffisamment prises en considération. Dans ce cas-ci une proportion importante des membres de toutes les commissions concernées par les problèmes de défense et de sécurité possède des expériences requises dans ces domaines. Au sénat par exemple, quatre (4) sur les dix (10) sénateurs constituant la commission de la défense possèdent des expériences militaire/paramilitaire y compris le Président de la commission. Presque tous les membres de la commission sont des diplômés d'université et environ 85% ont servi dans le secteur public.<sup>21</sup> A la chambre des députés, la commission de la défense a une adhésion de trente-cinq (35) dont sept (7) ont eu l'expérience militaire/paramilitaire. Pas moins de vingt (20) sont des diplômés d'université et environ 50% ont une expérience du service publique.<sup>22</sup> De même, la commission de l'armée de la Chambre des Députés a trente (30) membres, dont trois (3) ont une expérience militaire/paramilitaire. Environ 90% sont des diplômés d'université.<sup>23</sup> Ces membres contribuent en particulier aux débats sur des questions techniques dont la plupart des membres de la commission n'ont pas l'expérience.

Au sénat, le comité de la défense a onze (11) membres, y compris cinq diplômés qui sont les fonctionnaires de niveau moyens. Aucun n'a été militaire de formation et bien que l'un d'entre eux soit comptable, il n'est pas chargé d'aider la commission dans l'analyse du budget militaire parce qu'il n'a pas la compétence nécessaire de le faire. La commission n'a aucune bibliothèque et n'a pas d'accès à l'Internet.<sup>24</sup>

A la chambre des députés, la commission de la défense a sept (7) personnes, dont trois (3) sont des diplômés. Ils sont cependant considérés comme dépourvus de formation adéquate. Il n'y a aucun officier militaire/paramilitaire retraité parmi le personnel. Le personnel ne s'engage pas dans la recherche indépendante. La commission ne dispose d'aucune bibliothèque et aucune analyse

---

<sup>21</sup> Interview, secrétaire, commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006.

<sup>22</sup> Interview, 12 octobre 2006.

<sup>23</sup> Interview, Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>24</sup> Interview, Secrétaire, Commission du sénat pour la défense le 2 juin 2006.

indépendante de budget n'a lieu. Le Président de la commission qui s'avère justement être un expert comptable s'occupe de cette tâche.<sup>25</sup>

La commission de l'armée de la chambre des comptes a dix (10) personnes, dont quatre (4) sont des diplômés. A l'instar de la commission de la chambre de la défense, la commission de l'armée n'a aucun personnel ayant une formation militaire ou paramilitaire. La commission ne dispose pas non plus d'accès à l'Internet. Son personnel n'est pas crédité de recherche indépendante sur les questions militaires. La commission des comptes sur l'expertise de l'armée pour analyser les prévisions budgétaires qui lui sont soumises avant leur adoption.<sup>26</sup> C'est un terme inapproprié parce que, ce dont la commission a besoin est un personnel ou un consultant indépendant pour faire l'analyse et orienter ses membres par rapport à sa position sur les questions budgétaires.

Le personnel de la commission de la défense des deux chambres de l'Assemblée Nationale du Nigeria n'a pas l'occasion de suivre des stages de formation ni dans le pays ni à l'extérieur dans le but d'améliorer leurs aptitudes dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils n'ont jamais été en stage au secrétariat de la commission de n'importe quel Parlement pour observer le fonctionnement d'une commission de la défense.<sup>27</sup> Le secrétaire de la commission du Sénat sur la défense avait cependant participé à des conférences, des séminaires et des colloques.

Les commissions visitent des formations militaires aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. En décembre 2005 la commission sénatoriale sur la défense a rendu visite aux contingents militaires nigériens servant au Libéria.<sup>28</sup> La commission de l'armée de la chambre s'était également rendue en visite au Libéria et en Sierra Léone en 2004. La commission de la défense de la chambre a elle aussi effectué des visites similaires. Une raison importante empêchant les commissions d'effectuer davantage de telles visites est le manque de budgets autonomes pour les commissions depuis 2003.<sup>29</sup> La visite de la commission du Sénat en 2005 et celle de la commission de l'armée de la chambre en 2004 étaient toutes deux financées par les

---

<sup>25</sup> Interview, Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006.

<sup>26</sup> Interview, secrétaire, commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>27</sup> Interviews, Président, Commission de la chambre pour la défense, 12 octobre 2006, Secrétaire, Commission du sénat pour la défense, 2 juin 2006 et Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

<sup>28</sup> Interview, Secrétaire, Commission du sénat pour de la défense, 2 juin 2006.

<sup>29</sup> Interview, Secrétaire, Commission de la chambre pour l'armée, 9 juin 2006.

militaires. Ce développement est une parodie de contrôle, si les contrôleurs doivent être financés par ceux qu'ils doivent surveiller, alors une évaluation objective ne peut être garantie, le résultat final est de permettre aux militaires de faire ce bon leur semble au mépris du contrôle parlementaire.

En ce qui concerne les services, le complexe de la NASS a une bibliothèque, bien qu'elle soit provisoire, la bibliothèque permanente étant en voie de construction. La bibliothèque est dirigée par le directeur adjoint, avec deux (2) sous-directeurs et douze (12) cadres qui sont tous des bibliothécaires professionnels. La bibliothèque est dotée d'accès à l'Internet depuis 2002, mais ce n'est pas tous les lecteurs qui y ont accès cela étant limité à quelques services seulement. Il n'y a cependant aucune publication disponible sur la défense dans la bibliothèque. De même, aucun journal international n'y est disponible; l'indexation n'étant pas automatisée, la recherche des documents à consulter n'est pas facile pour les lecteurs.<sup>30</sup>

Bien que la NASS ait une unité de recherches, les chercheurs recrutés pour travailler n'ont pas de qualifications de recherches.<sup>31</sup> Ils sont les fonctionnaires déployés à des tâches régulières mais sans aucune quelconque formation antérieure dans le domaine de la recherche. Comme remède, l'Assemblée en collaboration avec la Fondation africaine pour le renforcement des capacités a mis en place en septembre 2003 le Projet d'analyse des politiques et de recherches (sigle anglais: PARP). Le PARP a pour but d'articuler, distiller, disséminer et documenter les perspectives et les positions de l'Assemblée Nationale sur des aspects politiques appropriés. Il est conçu pour fonctionner non seulement comme cellule de réflexion de la NASS mais également comme un élément de renforcement des capacités. La position de la PARP lui permet d'augmenter la capacité de la NASS par la recherche et le déploiement des ressources techniques et professionnelles fortement évaluées dans tous les processus et en particulier le développement et l'évaluation législatifs. Les objectifs du projet sont les suivants:

- a. Aider l'Assemblée Nationale dans sa mission de conception, de rédaction et d'adoption des projets de loi;
- b. Jouer un rôle primordial dans la conception, l'analyse et l'évaluation des politiques de développement;

---

<sup>30</sup> Interview, Assistant à la bibliothèque, 9 juin 2006.

<sup>31</sup> Interview, Assistant à la bibliothèque, 9 juin 2006.

- c. Etablir et consolider une base de données sur des questions relatives au développement pour être utilisé dans la rédaction de et la délibération sur les projets de loi et les fonctions communautaires de l'Assemblée;
- d. Stocker et améliorer la qualité de l'information de la bibliothèque pour usages internes et publics;
- e. Concevoir et coordonner les cours de formation à court terme pour les membres du personnel de l'Assemblée Nationale.<sup>32</sup>

Aussi bien organisée que cette disposition apparaît, le PARP ne se concentre pas sur des questions de défense dans ses efforts de renforcement des capacités. Elle ne compte que six experts dont aucun n'est expert en matière de défense. Depuis son commencement le PARP doit organiser encore un cours de renforcement des capacités pour les parlementaires et leur personnel en service auprès des commissions de la défense. De même, le PARP doit encore établir des relations de travail formelles avec le secteur de la défense au Nigeria. Il n'a également effectué aucun travail avec les commissions de la défense.

*La commission des comptes publics et sa compétence en matière de contrôle*

Dans son contrôle et son règlement des dépenses publiques, la NASS compte sur sa commission spéciale, la commission des comptes publics. Comme indiqué plus haut, la commission des comptes publics (sigle anglais: PAC) est chargé de surveiller tous les sujets concernant l'utilisation des fonds publics. La commission manque cependant d'expertise technique lui permettant d'effectuer l'audit de tous les établissements gouvernementaux et de présenter un rapport à l'Assemblée.

La section 85 (1 et 2) de la Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, prévoit le poste d'Auditeur Général de la Fédération (AGF). La section 86 de la Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, prévoit également le bureau de l'AGF avec une autonomie. La nomination de l'AGF sera faite par le Président sur la recommandation de la commission fédérale de la fonction publique, sous réserve de confirmation par le sénat. De même, l'AGF ne sera pas relevé de ses fonctions avant d'atteindre l'âge réglementaire pour de la retraite. Son remplacement ne peut être effectué que par le Président conformément à la décision de la majorité des 2/3 du Sénat.

---

<sup>32</sup> Interview, Associé à la recherche PARP, 19 juin 2006.

## Nigeria

La commission des comptes publics et le bureau de l'Auditeur Général de la Fédération (sigle anglais: OAGF) travaillent ensemble afin de maintenir la responsabilité, la probité et la transparence dans le secteur public. La commission donne son appui et renforce l'efficacité aux efforts de l'AGF. La fonction principale de la PAC est de discuter le rapport annuel sur les comptes du gouvernement de la fédération ainsi qu'il est présenté par le bureau de l'OAGF. Après avoir émis des observations sur le rapport financier soumis au gouvernement par le Chef Comptable de la Fédération (ACGF), l'AGF devra envoyer ses commentaires à la session plénière de la NASS. La session plénière renverra le rapport à la PAC pour ses appréciations. Chaque ministère et service ministériel supplémentaire a un dossier à la division de la PAC de l'OAGF, contenant les observations faites par la PAC sur les rapports d'audit.<sup>33</sup> Le PAC a le pouvoir d'interpeller l'auditeur responsable de n'importe quel ministère pour avoir des explications et éventuellement le PAC statue en dernier recours.

Quant à l'adhésion, au Sénat, le personnel de la PAC compte dix membres, dirigés par le directeur adjoint, qui n'est pas un comptable. L'autre portion du personnel au service de la PAC provient de la NASS, de l'OAGF, de la Commission des crimes économiques et financières (EFCC) et de la Commission indépendante des pratiques de corruption (ICPC). Le personnel de l'ICPC et de l'EFCC est composé de comptables, et ensemble il se lance dans l'audit des ministères du gouvernement et des services para ministériels, après chaque audition publique insatisfaisante sur les finances de tels ministères et services para ministériels. Bien que la PAC compte sur le personnel de la branche exécutive pour conduire ses fonctions de contrôle d'auditer les comptes, il ne considère pas ce fait comme une limite puisqu'on s'attend à ce que les trois branches du gouvernement coopèrent.<sup>34</sup> Pour augmenter les contrôles et les équilibres, la PAC au sénat et à la chambre des réputés est dirigé par des membres du parti d'opposition; le parti *All Nigeria Peoples Party* (ANPP) au sénat et l'Alliance pour la Démocratie (AD) à la chambre des députés.<sup>35</sup>

Il est cependant douteux que la PAC puisse avoir la fidélité absolue de l'autre personnel de l'OAGF, de l'OACGF, de l'ICPC et de l'EFCC. Par exemple, en janvier 2003, l'AGF d'alors, M. Vincent Azie a soumis un rapport annuel de 300 pages à la NASS, couvrant l'exercice 2001. Dans le rapport, l'AGF a indiqué exactement divers actes

---

<sup>33</sup> Interview, Président de PAC, Sénat, 12 septembre 2006.

<sup>34</sup> Interview, Président de PAC, sénat, 12 septembre 2006.

<sup>35</sup> Interview, Président de PAC, sénat, 12 septembre 2006.

de corruption, en particulier à la présidence, impliquant un certain nombre de paiements louche d'honoraires aux politiciens. Le mois suivant, le Président l'a relevé de ses fonctions.<sup>36</sup> Avec un tel incident il peut être très difficile pour tout futur AGF de s'acquitter objectivement de sa mission et de coopérer pleinement avec l'Assemblée, là où l'intérêt de l'Exécutif est en jeu. Le Parlement a donc encore besoin d'une autre méthode indépendante pour conduire un contrôle efficace sur des dépenses publiques.

La difficulté majeure dans le fonctionnement de la PAC est l'incapacité de la part des ministères et des paraétatiques à se désengager de la mentalité de la banalisation des questions de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes qui était à la mode pendant le régime militaire. La PAC a mis du temps pour réussir à sensibiliser les ministères et les services paraétatiques à se rendre compte de leur responsabilité statutaire. Il est pertinent de déclarer cependant que les militaires semblent répondre à la PAC plus promptement qu'à d'autres institutions.

## 5. Attitude envers le Contrôle

Fondamentalement le Parlement nigérian exerce ses fonctions de contrôle. Cela est compréhensible au regard de l'engagement des honorables parlementaires dans la conduite des audiences publiques sur pratiquement la plupart des questions considérées comme d'intérêt vital pour l'électorat. Il est cependant nécessaire de préciser que la contrainte majeure pour un contrôle efficace est la culture de la corruption qui est devenue endémique dans les relations entre le directeur (particulièrement ministres siégeant au cabinet) et les parlementaires.

La corruption est considérée comme une subornation et toute autre conduite d'une personne à qui certaines fonctions sont confiées dans le secteur public et privé qui mène à une violation de ces fonctions.<sup>37</sup>

Dès son commencement en 1999, l'Assemblée a commencé sur une mauvaise base en termes de corruption. Dès le début il y avait une polémique sur le paiement de N3,5m à chaque législateur comme allocation d'équipements. Le *Nigeria Labour Congress* (NLC) a alors

---

<sup>36</sup> Le rapport général de l'intégrité globale, 2004. Washington DC. Disponible sur <http://www.globalintegrity.org>.

<sup>37</sup> Onakuse, S. *A Review of Corruption and Sustainable Development in Nigeria*, Document présenté à la 'Conférence sur la mondialisation et inclusion: Défis pour l'enseignement professionnel, le secteur du troisième niveau', Université de Cork, juin 2004.

soutenu qu'il était injuste que les parlementaires rassemblent ce montant quand le gouvernement ne pouvait même pas payer les bas salaires qu'il payait aux travailleurs.<sup>38</sup> Les honorables législateurs étaient cependant d'avis qu'il y avait une tentative délibérée de dramatiser le problème. En premier lieu, l'allocation de meubles qui leur était allouée en 1999 était N2.6m, ce qui, si correctement analysé, n'était pas suffisant pour acheter et meubler correctement une résidence moyenne étant donné les vrais prix actuellement des meubles au Nigeria. En outre, la somme reçue par les honorables membres a fait défaut à la citation par l'Autorité fédérale de développement financier (FCDA) pour le même but, qui s'élevait à N5.8m pour chaque résidence.<sup>39</sup>

L'allégation de corruption contre les parlementaires nigériens demeure très difficile à prouver. La question principale est que la législature est tout d'abord mal comprise et en raison de cela il y a une tendance générale à mal interpréter les faits et gestes des législateurs, tout en ignorant les activités des ministres qui ne sont pas élus mais sont nommés pour des raisons politiques.<sup>40</sup>

Malgré les arguments ci-dessus avancés par les parlementaires eux-mêmes, l'impression générale du nigérian moyen à propos des parlementaires reste que ces derniers sont corrompus. Cette conviction a été encore étayée peu après l'inauguration de l'Assemblée, le magazine *The News* a publié une histoire intitulée 'le visage d'une tanière', où elle accuse le Président de la chambre des députés d'alors, Alhaji Ibrahim Salisu Buhari de contrefaçon pour avoir déclaré être diplômé de Kings College à Lagos, alors qu'en réalité il n'a jamais étudié dans cette école. Le magazine a également contesté sa déclaration d'avoir obtenu une licence de l'université de Toronto, au Canada, déclarant que l'ancien Président de la chambre des députés n'a jamais été en aucun moment un étudiant de cette université. En outre, il a été accusé d'usage de faux en falsifiant un certificat de naissance par lequel il prétendait avoir trente cinq (35) ans afin de pouvoir remplir les conditions d'éligibilité de trente (30) ans, alors qu'en réalité il était âgé de vingt neuf (29) ans.<sup>41</sup> Plus tard les allégations de *The News* se sont avérées vraies. Le Président s'est vu contraint de donner sa démission et plus tard poursuivi en justice, mais il n'a pas été sévèrement puni.

---

<sup>38</sup> Le Rapport global de l'intégrité globale, *op.cit.*

<sup>39</sup> Interview, Deputy House Whip, 12 octobre, 2006.

<sup>40</sup> Interview, Président Commission du sénat sur l'éthique passé récent, 18 octobre 2006.

<sup>41</sup> Le Rapport global de l'intégrité globale, 2004, *op. cit.*

Pendant que l'inimitié Législatif/Exécutif devenait plus grave, en particulier entre la chambre des députés et la présidence, les allégations de corruption des honorables membres devenaient ouvertes. En août 2000, l'honorable Adams Jagaba, Président, de la commission anti- corruption de la chambre, a nettement montré la somme de N4m sur le sol de la chambre, alléguant que c'était de l'argent offert à lui et à huit autres membres comme dessous de table par quelques fonctionnaires de la Présidence pour évincer Alhaji Ghali Umar Naabba, alors Président de la chambre des députés. Bien que la chambre ait résolu d'étudier le cas, quelques honorables membres ont réussi à obtenir une injonction de la cour à l'effet de contraindre la chambre à surseoir une telle investigation.<sup>42</sup>

Le sénat a eu sa propre part d'allégations de corruption. Il y avait des allégations qu'en 1999 au cours de la séance inaugurale du Sénat pour élire son Président, le directeur a payé à quelques sénateurs la somme de N850, 000 pour assurer que le sénateur Evans Enwerem soit élu Président.<sup>43</sup> Après l'éviction du Président Evans Enwerem du Sénat et l'élection de son successeur, le sénateur Chuba Okadigbo comme Président du Sénat, l'inimitié Législatif/Exécutif s'est vraiment accélérée au sein du Sénat. En juillet 2000, une enquête gouvernementale a révélé ce qui a été décrit comme des contrats de fourniture gonflés à la NASS où on alléguait que certains des contrats auraient été attribués à des sociétés auxquelles les législateurs avaient des intérêts financiers. Le Président du Sénat et son adjoint ont été impliqués dans l'affaire.<sup>44</sup> Par la suite le sénateur Okadigbo a été mis en accusation en août 2000 en tant que Président du Sénat pour corruption et détournement de fonds. Il a été accusé de dépenser les fonds publics pour l'achat de voitures et leurs équipements. Cependant, l'accusation du Président du Sénat Okadigbo ne portait pas uniquement sur des allégations de corruption contre lui. Un éminent sénateur a admis dans la chambre du Sénat qu'il avait personnellement distribué de l'argent comme dessous de table à un certain nombre de sénateurs afin de mettre en accusation le sénateur Okadigbo en tant que Président du Sénat.<sup>45</sup>

En 2003, le Ministre du territoire de la capitale fédérale, Mallam Nasir EL Rufai a allégué que quelques sénateurs ont sollicités des sommes comprises entre N 10m et N54m pour lui assurer le poste de

---

<sup>42</sup> Le Rapport global de l'intégrité globale, 2000, *op.cit.*

<sup>43</sup> Le Rapport global de l'intégrité globale, 2000, *op.cit.*

<sup>44</sup> Le Rapport global de l'intégrité globale, 2000, *op.cit.*

<sup>45</sup> Journal *Daily Champion*, 19 mai 2006.



## *Nigeria*

ministre.<sup>46</sup> La question a été renvoyée à la commission d'éthique, de code de conduite et des requêtes publiques du Sénat, pour enquête. Après plusieurs séances interrogatoires de parts et d'autres, les distingués sénateurs cités ont été acquittés pour insuffisance de preuves, ainsi il y avait clairement un manque de preuves.<sup>47</sup>

Dans un cas plus récent, un ancien Ministre de l'éducation nigérian a admis qu'il avait donné la somme de N50m à des sénateurs et honorables membres de la chambre des députés à la commission de l'éducation. Le but était de faire adopter la proposition du budget 2005 par son ministère au Parlement.<sup>48</sup> Ce phénomène, communément désigné par 'le syndrome de dessous de table pour le budget', avait suscité tant l'intérêt que le Président du Sénat nigérian du moment a été forcé de quitter sa position en raison de sa complicité alléguée. En fait le ministre lui-même avait été limogé par le Président du Nigeria. Dans une émission nationale sur l'incident, le Président Olusegun Obasanjo a défié la NASS pour se blanchir. Il déclare en outre ce qui suit:

'... L'Assemblée Nationale devrait montrer aux nigériens qu'elle mérite leur respect, pour rétablir la confiance publique et blanchir ces membres qui continuent de porter atteinte à son intégrité et son statut et à la dégrader'.<sup>49</sup>

L'attitude du Parlement nigérian envers le contrôle doit donc s'améliorer énormément si l'avènement d'une démocratie durable passe nécessairement par la réalisation du rôle principal du Parlement.

L'attitude de la plupart des députés vis-à-vis de leurs devoirs en ce qui concerne leur assiduité aux affaires parlementaires quotidiennes est également loin de l'idéal. Le Sénat compte cent sept (107) membres. La seule occasion à laquelle une audience de cette importance a été atteinte a été lors de son inauguration en 1999 et 2003. De même une fréquentation élevée a été enregistrée seulement quand il y avait une crise menant à la révocation des principaux dirigeants comme ce fut le cas lors de la mise en accusation des Présidents Chuba Okadigbo et Adolphus Wabara du Sénat.<sup>50</sup> Dans la plupart des cas, bien que le quorum ait été atteint (trente-six sénateurs forment le quorum du 1/3

---

<sup>46</sup> *Daily Champion*, 19 mai 2006.

<sup>47</sup> Interview, précédent Président de la Commission du sénat sur l'éthique, 18 octobre 2006.

<sup>48</sup> *This Day*, 23 mars 2005.

<sup>49</sup> Cité dans *This Day*, 23 mars 2005.

<sup>50</sup> Interview, Sergent d'armes du Sénat, 10 juin 2006.

obligatoire), la participation n'excède pas soixante (60) à soixante-dix (70) sénateurs.<sup>51</sup>

Cette situation s'est reproduite à la chambre des députés, qui compte trois cents soixante (360) membres. La chambre atteint à peine un quorum de (120) et à plusieurs occasions, des séances ont dû être retardées pour attendre l'arrivée d'une poignée d'honorables membres.<sup>52</sup> Plusieurs parlementaires utilisent les jours de travail au Parlement pour s'occuper de leurs programmes personnels tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. Beaucoup de députés ne font pas preuve d'engagement à leurs tâches premières parce qu'ils utilisent des procédés vicieux pour être élus. Le bureau des partis politiques est considéré comme très corrompu, par conséquent la sélection des candidats n'est pas correctement conduite, car selon les dires il y aurait manipulation moyennant de l'argent au cours des nominations.<sup>53</sup> En outre, bien qu'il y ait une petite bibliothèque au sein du complexe de l'Assemblée, les députés s'en servent à peine. Dans la plupart des cas ils comptent sur leurs suppléants pour remplir de telles fonctions.<sup>54</sup> Mais les suppléants législatifs ne participent pas directement aux travaux du Parlement et ne peuvent pas être en mesure de fournir les données nécessaires pour permettre d'améliorer la qualité de la législation.

Entre temps l'alinéa 68(f) de la Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, prévoit des sanctions contre les honorables députés qui, sans motif valable, s'absentent des travaux du Parlement. La Constitution stipule entre autres:

'Un membre du Sénat ou de la Chambre des députés met en vacance son siège à la Chambre dont il est membre si, sans cause valable, il est absent des réunions de la Chambre dont il est membre pendant une période s'élevant au total à plus du tiers du nombre de jours où la Chambre se réunit chaque année'.

Si cette disposition était respectée rigoureusement, il y a longtemps que beaucoup de sénateurs et d'honorables membres de la législature nigériane auraient perdu leurs sièges. La difficulté réside dans l'identification de l'autorité compétente qui devrait mettre la disposition en application. La présidence de l'Assemblée

---

<sup>51</sup> Interview, source confidentielle au NASS, 10 juin 2006.

<sup>52</sup> Interview, Assistant à la bibliothèque de NASS, 9 juin 2006.

<sup>53</sup> Interview, source confidentielle au NASS, 15 août 2006.

<sup>54</sup> Interview, Assistant à la bibliothèque de NASS, 9 juin 2006.

peut rencontrer des difficultés quant à la mise en application de cette disposition parce qu'ils sont simplement les premiers parmi leurs pairs. Ainsi l'assiduité aux fonctions parlementaires est maintenant laissée entre les mains des honorables députés eux-mêmes, qui devraient permettre à la maturité, l'engagement et leur profond sens de responsabilité de prévaloir. Le peuple qui a élu les députés a aussi un rôle à jouer. Il doit s'intéresser aux activités des députés et mettre en place les moyens permettant de prévenir ceux qui se sont trompés sur leur compte.<sup>55</sup>

Cette étude a également révélé que les honorables députés souvent ne comprennent pas vraiment les technicités liées aux questions de la défense. Ils n'apprécient pas l'énorme rôle qu'ils ont en possédant l'autorité de contrôler entièrement tous les aspects de la défense, y compris celle de décider des articles/armes à acheter. Dans ces circonstances, les membres voient leur rôle comme limité simplement à l'approbation du budget et au contrôle de l'application du budget. Ils n'osent pas entrer dans les secteurs techniques. Ceci peut être juste soit parce qu'ils manquent des connaissances techniques nécessaires.<sup>56</sup> Cela constitue un grand handicap pour le contrôle parlementaire.

En effet l'attitude négative des parlementaires nigériens envers le contrôle en particulier et généralement leurs responsabilités premières au Parlement a créé une fenêtre d'opportunité pour une éventuelle interférence de l'Exécutif, particulièrement dans le traitement des questions de la défense. Un exemple est une occasion dans laquelle la commission de la chambre de la défense a reçu une pétition des soldats servant dans les missions de maintien de la paix à l'étranger, dans laquelle ils se sont plaints de n'avoir pas perçu leurs allocations. En conséquence, la commission a prié le ministère des finances de lui fournir l'état de tous les paiements effectués aux quartiers généraux de la défense (DHQ) sur ce cas. À la réception des chiffres, la commission a adressé une demande similaire au DHQ et s'est rendue compte que les chiffres des deux sources n'étaient pas concordants. Le comité a donc cherché une explication auprès du DHQ sur l'anomalie dans les chiffres dont le montant était d'environ N2.2 milliard. Cependant, le Président de la République fédérale aurait répondu en invitant les responsables des deux commissions de la défense des deux chambres, et leur aurait demandé de cesser d'enquêter sur des professionnels au DHQ et de se concentrer uniquement sur les technocrates. Il a en outre menacé que si les

---

<sup>55</sup> Interview, précédent Président de la Commission du sénat sur l'éthique, 18 octobre 2006.

<sup>56</sup> Interview, source confidentielle au NASS, 15 août 2006.

honorables députés ne s'exécutaient pas, il demanderait aux professionnels de commencer à ignorer de telles enquêtes.<sup>57</sup>

Un autre cas d'interférence de l'Exécutif, tirant profit apparemment de l'attitude négative des parlementaires envers leurs fonctions parlementaires est le cas du manque de responsabilité dans l'administration des fonds/remboursements de l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix à l'étranger. L'ONU rembourse le Nigeria et d'autres pays qui participent aux opérations étrangères de maintien de la paix pour les dépenses encourues pour le transport du personnel et des équipements. De tels remboursements des dépenses encourues par le gouvernement fédéral du Nigeria ne sont pas retournés aux fonds consolidés de revenu, mais à un compte consacré à New York, auquel la NASS n'a pas accès et n'a aucune connaissance de la valeur et à quel usage l'argent serait affecté. La présidence de la NASS est avertie mais très peu disposée (ou fatiguée) à enquêter.<sup>58</sup>

## 6. Défis au Contrôle Parlementaire

Puisque la démocratie parlementaire est une nouvelle réalité au Nigeria, à cause de la période prolongée de l'exercice du pouvoir par les militaires, le contrôle est confronté à plusieurs défis, en particulier dans le secteur de la défense. Les défis suivants ont été identifiés:

**Secret/Confidentialité-** Les questions concernant le secteur de la défense sont généralement considérées comme un secret. Il est donc difficile de déterminer où s'arrêtent les fonctions de contrôle et où débute le secret d'état. Bien qu'un certain degré de confidentialité soit nécessaire, le besoin de confidentialité ne doit cependant pas être utilisé pour justifier une restriction de l'examen minutieux par le parlement et le public dans son ensemble.<sup>59</sup> Un degré élevé de confidentialité peut être maintenu sans compromettre le principe de la responsabilité publique. Par exemple, alors que les plans de guerre doivent être tenus confidentiels, l'examen minutieux public est nécessaire là où les forces armées excèdent le budget qui leur est attribué, achetant des équipements militaires onéreux et font à peine attention à la maintenance de tels équipements ou en s'engageant dans des activités illégales, extra budgétaires.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Interview, source confidentielle au NASS, 15 août 2006.

<sup>58</sup> Interview, source confidentielle au NASS, 15 août 2006.

<sup>59</sup> Ball, N. et Fayemi, K. 2004. Sector Governance in Africa: A handbook manual, CDD: Lagos.

<sup>60</sup> *Ibid.*

La confidentialité versus le secret demeure un domaine sensible. Un parlementaire élu, et représentant du peuple ne peut pas être considéré comme étranger là où des débats et des décisions majeures touchant les intérêts vitaux de la nation sont concernées. C'est parce que dans un cadre idéal, l'intérêt national devrait être l'intérêt collectif du peuple et seul leurs représentants sont mieux placés pour le déterminer.

Un facteur important favorisant le secret dans le service public est l'acte de secrets officiels de 1962 qui stipule entre autres qu'une personne 'qui communique n'importe quel dossier classé à une personne à qui il n'est pas autorisé à le transmettre au nom du gouvernement ou qui obtient, reproduit ou détient tout dossier classé qu'il n'est pas autorisé à obtenir, reproduire ou détenir au nom du gouvernement ... sera coupable de délit.'<sup>61</sup> Les dispositions de cet acte affectent le contrôle puisque plusieurs fonctionnaires du gouvernement considèrent le Parlement comme étranger au gouvernement.

**La corruption-** Comme il a été discuté plus haut, la corruption est demeurée un obstacle à un contrôle parlementaire efficace dès lors qu'elle compromet l'intégrité des honorables députés. C'est un phénomène qui reste difficile à prouver et qui implique principalement les hauts cadres du gouvernement du Nigeria y compris les élus du peuple. Il y a un stigmate général attaché aux parlementaires en tant que fonctionnaires d'état corrompus, probablement parce qu'ils sont étroitement observés par le public/l'électorat pour qu'un tout petit changement positif dans leurs styles de vie soit considéré comme preuve de corruption. Pour un contrôle parlementaire efficace au Nigeria, il est nécessaire de surmonter la menace de la corruption. Il est important de déclarer que la corruption n'est pas seulement commune aux parlementaires mais plutôt un phénomène social plus répandu.

**Le vote de sécurité-** Comme reliquat des nombreuses années de gouvernement militaire, la branche exécutive du gouvernement à tous les niveaux au Nigeria continue toujours la pratique de l'appropriation des fonds publics censés être dépensés par le Président ou les administrateurs d'Etat. L'argent désigné sous le nom du 'vote de sécurité' n'est pas expliqué et comporte normalement une importante somme. La pratique de la dépense inexplicable est contraire aux principes de transparence et de justification de l'emploi des fonds. La commission des comptes publics des deux chambres du Parlement

---

<sup>61</sup> Lois de la Fédération du Nigeria, 1990.

doit en être correctement informée et devrait approuver toutes les dépenses dans ce vote.

**Le personnel de secrétariat-** Comme précisé plus haut, toutes les commissions traitant du secteur de la défense sont appuyées par un personnel qui leur offre d'assistance technique et administrative. Puisque la pratique parlementaire au Nigeria est toujours à ses étapes embryonnaires, le personnel de soutien se compose principalement de fonctionnaires qui n'ont pas eu l'occasion de profiter de formations appropriées en matière de sécurité. En attendant, les parlementaires ont un mandat court de quatre ans, donc il incombe au personnel technique et d'appui d'avoir l'énorme compétence pour aider les membres et pour assurer la continuité. Il serait approprié de recruter le personnel d'assistance technique et administrative parmi les personnes ayant une expérience approfondie sur des sujets de sécurité, si elles ont ou non une connaissance militaire ou paramilitaire. En effet, le personnel de soutien joue un rôle crucial en aidant les parlementaires qui sont nommés pour un mandat court de quatre ans, en assurant de ce fait la continuité nécessaire en matière de compétence.

**L'exécution du budget-** La question de la non exécution du budget adopté par la NASS et approuvé par le Président est de loin, l'un des plus grands défis à contrôler. Ce phénomène a affecté beaucoup de programmes devant être effectués par le secteur de la sécurité, puisque la non disponibilité des fonds affectera naturellement des programmes prévus. Bien que la section 81(1) de la Constitution de la République fédérale du Nigeria, 1999, autorise l'Exécutif à préparer les prévisions budgétaires annuelles, de telles estimations devraient être complètement contrôlées par la législature avant toute approbation. Depuis l'avènement de la quatrième république en 1999, l'exécution du budget est restée l'une des questions de contestation dans les relations entre l'Exécutif et le Législatif. La NASS a toujours modifié le budget en révisant les chiffres à la hausse et le Président a toujours refusé de donner son consentement, soutenant qu'il y a des différences matérielles entre la proposition de dépenses et le projet de loi qui lui a été soumis pour son approbation. Même là où il y avait dépassement du Législatif, le Président exécute à contrecœur le budget, laissant tomber plusieurs aspects du budget.<sup>62</sup> Une école de pensées soutient que la législature peut réduire mais ne peut pas augmenter le montant total du budget, parce qu'une augmentation dépend de la nature de l'initiation en ce qui concerne l'excédant des chiffres globaux et qui dépasse les chiffres de la loi des

---

<sup>62</sup> Essiet, J. et Onyekpere, E. 2004. *2004 Budget Controversy: The 1999 Constitution Should Be the Guide*, Déclaration de Presse, Abuja, 1 avril 2004.

finances.<sup>63</sup> Il est pertinent de noter que la Constitution est silencieuse et ainsi crée un vide, qui peut seulement être comblé lorsqu'il existe une entente parfaite entre les deux branches du gouvernement.

**Les acteurs paraétatiques: Milice ethnique-** Il est nécessaire dans tout discours sur la sécurité au Nigeria de mettre en évidence le rôle du secteur informel de la sécurité. Selon Ball et Fayemi (2004), les activités voire l'existence même des acteurs paraétatiques conduisent à des déficits dans les activités du secteur formel.

La mauvaise performance de la police au Nigeria avec ses mauvais équipements et son maigre personnel a conduit divers groupes d'intérêt, en particulier les différents groupes ethniques à constituer leurs groupes de surveillance. L'idée initiale était de compenser les insuffisances de la police du Nigeria. Mais plus tard ils ont été utilisés pour atteindre des objectifs politiques, dont l'un était le besoin d'une force de police contrôlée par l'Etat, une idée qui a été soutenue par plusieurs gouverneurs d'Etat. Le phénomène de la milice ethnique s'est accentué lorsque certains groupes ethniques se sentirent marginalisés et non protégés dans les dispositions fédérales actuelles.

En particulier, l'exemple de Odua Peoples Congress (OPC), qui a été formé dans les sillages de la crise politique qui a englouti le pays dû à l'annulation de l'élection présidentielle du 12 juin 1993, supposée être remportée par Chief MKO Abiola. Dans les mots de son Chef Dr. Frederick Fasehun, l'OPC est formé pour 'défendre les droits des Yoruba sur terre'.<sup>64</sup> Dans son combat pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, l'OPC a rencontré la résistance de l'Etat nigérian, mais le Congrès a souvent semblé être beaucoup plus organisé que la force de police du Nigeria, en particulier en termes d'armes. Il y avait plusieurs affrontements faisant des victimes des deux côtés.

La milice ethnique basée dans l'est, les garçons de Bakassi, a commencé comme une organisation pour protéger les commerçants contre la menace des bandits armés. Etant donné sa force numérique et sa détermination pour supprimer les activités des bandits, les divers gouvernements des Etat de l'Est se sont intéressés et ont commencé à financer l'organisation. Dans l'état d'Anambra par exemple, l'ancien gouverneur, Chief Chinwoke Mbadiniju a légalisé les activités des garçons de Bakassi à travers la chambre d'Etat de l'Assemblée et les a

---

<sup>63</sup> Nwabueze, B.O. The President, National Assembly and Rights to Initiate Budget *The Guardian Newspaper*, 22 mai 2002.

<sup>64</sup> Babawale, T. The Rise of Ethnic Militias, De-Legitimation of the State and the Threat to Nigerian Federalism *West Africa Review*, 2001.

renommés Anambra Vigilante Services.<sup>65</sup> Ses membres ont été cependant accusés de massacres extra judiciaires, quoique sa prestation ait réussi à réduire le taux de crimes dans le sud-est. Ses services ont permis à la justice de statuer sur des cas d'ordre civils, comme matrimonial et les questions familiales, les dettes impayées etc. En effet, il n'y a aucune responsabilité dans ses activités.<sup>66</sup>

Les Ijaws du Delta du Niger ont comme principal mouvement de milice ethnique les Egbesu Boys of Africa. En raison de l'abondance de réserves de pétrole brut avérées dans le secteur, les Egbesu ont solidairement pris d'assaut les gisements de pétrole afin d'expulser le personnel des multinationales et de les empêcher d'exploiter davantage la ressource pétrolière. Leur frustration est basée sur leur conviction que l'Etat Nigérian n'a pas été juste dans la répartition des revenus provenant du pétrole, dont la plus grande partie est exploitée dans leur secteur.

Dans le nord, en particulier parmi les états qui pratiquent la shariah notamment l'état de Kano, Sokoto, Zamfara, Katsina et une partie de l'état de Kaduna, le groupe *Hisba*, fait office de la police locale qui est censée mettre en application la shariah islamique. Comme l'OPC dans le sud ouest, les garçons de Bakassi dans le sud-est et Egbesu dans le delta du Niger, *Hisba* dans le nord n'est soumis au contrôle effectif d'aucune commission parlementaire, par conséquent il constitue un grand défi pour un contrôle parlementaire efficace.

## 7. Conclusion

Dans l'ensemble, il est essentiel de noter que l'Assemblée Nationale nigériane a une autorité considérable mais pas totale pour s'impliquer profondément dans les questions militaires, dès lors qu'elle n'a aucun rôle à jouer dans la nomination, la promotion et la discipline des militaires. La disposition de la section 218 de la Constitution 1999 qui autorise l'Assemblée à légiférer pour réglementer les excès de l'Exécutif à cet égard n'a pas été appliquée. Le Parlement manque également de pouvoir pour s'impliquer dans la décision des provisions militaires. Il ne contrôle que le budget pour la fourniture et l'adopte ou le rejette. De même, la pratique de l'Exécutif de garder secret un budget de la défense en dehors de ce que la NASS a approuvé signifie que les députés n'ont pas de contrôle total des dépenses de la défense. A cet effet, le Parlement apparaît plus comme un tampon en caoutchouc. Il faut noter qu'après analyse des pouvoirs de la NASS, il

---

<sup>65</sup> Babawale, *op.cit.*

<sup>66</sup> Ball et Fayemi, *op.cit.*



## *Nigeria*

est clair que ce n'est pas simplement une politique qui influence le Parlement mais ce dernier a aussi bien des pouvoirs de déclencher la politique qui sont jusqu'ici très peu employés.

En termes de compétence du Parlement au regard de son rôle de contrôle, bien que la composition des commissions parlementaires de la défense soit adéquate, les équipements disponibles, y compris la dotation des commissions en personnel, sont nettement en deçà des attentes. Il n'y a aucun budget éventuel pour les commissions, ce qui les incite à compter sur les militaires pour s'embarquer dans des missions étrangères dans le but de rendre visites aux troupes en service hors du pays. Il y a de mauvais équipements, de mauvais bureaux, pénurie de personnel compétent pour aider les commissions en particulier parce que la défense est un secteur complexe nécessitant de l'expérience. L'Assemblée Nationale nigériane manque donc de compétence pour un contrôle efficace. En outre, l'attitude du Parlement envers le contrôle est réputée avoir été troublée par la corruption, qui a sensiblement mis le contrôle efficace à rude contribution.

L'Assemblée elle-même n'a pas été en mesure d'exercer les contrôles nécessaires contre l'Exécutif dans tous les secteurs de la défense. En effet, cette étude a permis de découvrir des exemples d'interférence exécutive. Au niveau de l'attribution financière l'Assemblée est efficace, mais il manque le suivi pour assurer la sauvegarde des affectations contre tout abus. La réforme si nécessaire des forces armées pour les repositionner par rapport à une force fortement politisée et corrompue, pour les transformer en une force professionnelle capable de relever les défis d'un Nigeria moderne, continue d'être un défi constant, comme la plupart des parlementaires impliqués dans des affaires de la défense ne semblent pas comprendre les technicités et la dynamique dans le secteur. Généralement le contrôle du secteur de la défense au Nigeria est très faible et considérablement inefficace. Bien qu'il y ait une autorité adéquate pour exercer le contrôle, il y a des limites en termes de capacité d'entreprendre cette tâche essentielle. De même, cette étude a mis en lumière la mauvaise volonté de la part des parlementaires à s'embarquer dans le contrôle du secteur de la défense en particulier.

### **8. Recommandations**

Pour assurer l'amélioration du contrôle dans le secteur de la défense au Nigeria, il est recommandé ce qui suit:

Il est nécessaire d'améliorer la capacité du Parlement, en particulier les exigences du personnel parlementaire en service au sein des commissions. Cette étude recommande ce qui suit:

- Fourniture de bureaux adéquats pour le personnel du Parlement;
- Fourniture d'autres outils de travail, tels que des équipements d'Internet et des lignes téléphoniques;
- Des équipements adéquats pour la recherche dans les domaines relatifs à la défense;
- Recrutement d'un analyste de budget pour les commissions, afin de réduire leur dépendance à l'égard de l'Exécutif dans le processus d'analyse des propositions de budget;
- Dotation de la bibliothèque de l'Assemblée Nationale nigériane en livres adéquats et d'autres matériaux relatifs aux questions de la défense;
- Formation adéquate sur les questions de la défense, au bénéfice du personnel parlementaire servant dans les commissions de la défense des deux chambres;
- Fourniture adéquate de main d'œuvre qualifiée à la commission des comptes publics, pour éviter son état actuel de dépendance du Commissaire aux comptes de la fédération, dont la fidélité peut pencher sensiblement plus vers l'Exécutif;
- Formation sur les questions de la défense, au bénéfice des parlementaires.

## Chapitre 10

# Sénégal

*Boubacar N'Diaye*

### 1. Introduction

Dans une sous région longtemps bouleversée par une instabilité politique apparemment sans fin et des régimes sinistres et répressifs, le Sénégal s'est fait remarqué par son régime, relativement ouvert, plutôt tolérant et stable, sans coup d'état, ni crises provoquées, sans guerres civiles dévastatrices et ni même des remous politiques insensés qu'on connu plusieurs de ses voisins. Au contraire de la Côte d'Ivoire par le passé, le Sénégal n'a jamais été désigné comme un 'miracle', cependant, il occupe une place spéciale dans la littérature sur le développement politique africain, la gouvernance, les dynamiques sociales et économiques. Mais, comme l'a récemment déploré une étude sur son Assemblée Nationale, on a peu écrit sur son Parlement et ses dynamiques.<sup>1</sup> Beaucoup d'ailleurs ont suggéré ou souligné sa particularité en Afrique de l'ouest.<sup>2</sup> Ses élites politiques ayant longtemps appris à gérer les éternelles contradictions et les difficultés économiques et sociales du pays, le Sénégal semble avoir fermement ancré sa démocratie quand Abdoulaye Wade, longtemps, Chef d'opposition a été élu Président en mars 2000. Il jouit également d'un statut international enviable. Cependant, des convulsions récentes dans l'ensemble des classes politiques porteraient à croire que le chemin à parcourir ne sera pas facile pour le Sénégal, et les tensions aiguës, des remous sociaux pourraient prendre part à la configuration de la politique sénégalaise comme nous le savons.<sup>3</sup> Apparemment les remaniements ministériels fortuits, les scandales plus ou moins vrais, les tensions sociales et politiques dangereuses sont autant de signes qui soulignent ce malaise. Il reste à voir si ces changements qui couvaient depuis longtemps, potentiellement de

---

<sup>1</sup> Voir Thomas M. and O. Sissokho 2005. Liaison Législature: The role of the National Assembly in Senegal *Journal of Modern African Studies* 43 (1): 97-117.

<sup>2</sup> Ce thème a été adressé par critique dans un article de revue sur le Sénégal par une autorité. Voir O'Brien, DBC. 1996. The Senegalese Exception *Africa: The Journal of International African Institute* 66 (3): 458-464.

<sup>3</sup> Pour un exposé plutôt troublant de ces bouleversements politiques connus récemment par le Sénégal, voir Seck, C.Y. Wade/Seck, 2005. Règlement de Comptes jeune *Afrique/Intelligent* No. 2323 17 July: 48-50.

longue envergure affecteront les relations remarquablement stables entre les civils et les militaires et la structure du secteur de la sécurité et son mode d'opération. Néanmoins, avec l'accord de paix final et définitif, signé avec le mouvement séparatiste dans la région sud de la Casamance, les perspectives de l'avancement dans la démocratie et la stabilité, et la possibilité de prévoir le rapport civil militaire/sécurité, accompagnés du progrès soutenu au plan social et économique, s'avèrent assez prometteurs. Le Sénégal est parvenu à éviter le niveau et la fréquence de la violence qui a miné d'autres états en Afrique de l'ouest grâce à son statut colonial spécial et à sa remarquable culture de tolérance et d'ouverture qui se traduisent par très peu de sectarisme ethnique et religieux.<sup>4</sup>

Une fois encore, alors que le Sénégal a occupé une place spéciale dans la littérature de développement économique et politique, peu d'attention a été accordée au rôle du Parlement dans la gouvernance du secteur de la sécurité.<sup>5</sup> Le but de ce chapitre est de corriger cette lacune. Pour comprendre entièrement le rôle du Parlement dans la sécurité, il est d'abord nécessaire de regarder de plus près l'évolution politique singulière sénégalaise depuis l'indépendance. D'abord, il est nécessaire de parler brièvement de la structure du secteur de la sécurité du Sénégal, ses relations premières avec les élites et les défis que cela implique. Comme d'autres Etats africains francophones, la sécurité au Sénégal a été construite sur les restes des forces coloniales de sécurité et façonnée pour refléter le mode de sécurité de l'ancienne puissance coloniale. Son pilier est, naturellement, l'armée nationale. Selon *Military Balance 2007*, en 2006, sans compter la police nationale, l'effectif des forces armées du Sénégal était de 13,620 avec l'armée dont l'effectif du personnel enrôlé était de 11,900. L'armée de l'air et la marine comprenaient respectivement 950 et 770 hommes. Afin d'assurer la défense nationale, le territoire national est divisé en quatre zones militaires: la zone, nord (St. Louis), la zone sud (Bignona), la zone est (Tambacounda), et la zone ouest (Dakar). Un composant important des forces de sécurité, la gendarmerie, est une force paramilitaire de 5000 membres avec ses quartiers généraux et son commandement séparé. Elle est présente sur tout le territoire national, bien que ses fonctions de police soient principalement exercées dans des secteurs ruraux contrairement à la police nationale,

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails sur le pays voir Clark, A.F. and L. Colvin Phillips. 1994 *Historical Dictionary of Senegal*, (2<sup>nd</sup> ed.) Metuchen, N.J.: Scarecrow Press.

<sup>5</sup> Cette négligence a été déjà condamnée par d'autres adhérents des relations civilo-militaire du Sénégal. Voir Diop M.C. and M. Paye. 1999. The Army and Political Power in Senegal in *Military and Militarism in Africa*, édité par E. Hutchful and A. Bathily, 315-353. Dakar: CODSRIA.

### *Sénégal*

une force civile, qui, sous l'autorité du ministère de l'intérieur assure la sécurité dans les secteurs urbains. L'importance de la gendarmerie vient du fait qu'elle est le deuxième grand corps habillé et qu'elle fonctionne comme un auxiliaire de justice paramilitaire très respecté.

Par rapport à leurs collègues de la sous région les forces de sécurité au Sénégal sont moins impliquées dans les violations des droits de l'homme et dans des comportements ou actes contraires à l'éthique militaire. La police nationale a été totalement limogée par le Président Diouf en 1987 pour indiscipline, néanmoins les militaires sénégalais sont réputés pour leur professionnalisme et leur discipline. Pendant des années, et en partie en raison de sa réputation, l'armée sénégalaise a été déployée pour des missions de maintien de la paix pour le compte de l'ONU ou de l'Union africaine en Côte d'Ivoire, au Libéria, au Burundi et au Soudan, etc. En 2006 le budget militaire du Sénégal se situe à 1,4% de son PIB (voir CIA Yearbook).

Le Sénégal est l'un des rares pays à avoir échappé au régime autoritaire qu'on connu la plupart des états de l'Afrique de l'ouest dans les premières décennies de leur indépendance. Cependant son armée n'a pas résisté à la politisation subtile engendrée par l'issue incertaine de la lutte pour le pouvoir au sein de l'élite durant ces décennies. Comme l'ont souligné Momar C. Diop et Moussa Paye, au cours de la première décennie de l'indépendance, la hiérarchie militaire a commencé à former une élite et devint responsable pour définir le programme politique de la classe dirigeante. Les militaires sont devenus un moyen d'équilibre du pouvoir. Compte tenu de cette lutte silencieuse pour le pouvoir, l'armée, pilier de la structure de l'état a été réorganisée à plusieurs reprises, preuve de la détermination constante des civils à maintenir leur contrôle sur elle.<sup>6</sup>

Comme le soutiennent Diop et Paye le premier Président du Sénégal a identifié le danger potentiel que représentait l'armée pour son pouvoir et a manœuvré pour écarter ce danger en co-optant non seulement les officiers supérieurs<sup>7</sup> mais aussi en les maintenant occupés par la manipulation et la mise en œuvre du concept 'armée-nation' qui consiste à assigner l'armée aux missions de construction de la nation et de développement économique telles que les campagnes de vaccination et des projets de propagande et de prestige. De telles missions étaient sensées forger des liens forts entre l'armée et le peuple qu'elle doit défendre mais la garde également assez occupée pour ne pas penser à la politique. En fait l'armée sénégalaise est l'une

---

<sup>6</sup> Diop and Paye, *op. cit.*, 317.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 321-326.

des rares armées en Afrique dont les membres sont autorisés à voter. Depuis 1981 le Sénégal connaît une insurrection armée réduite à sa région méridionale de la Casamance. Un groupe armé le DES, le Mouvement des forces démocratiques de la Casamance, lutte contre l'état sénégalais et les forces armées pour l'indépendance de la région parce qu'ils se sentent économiquement négligés et marginalisés. Evidemment cette situation pose des défis multiples au Parlement dans sa mission de contrôle y compris le contrôle du budget dans le contexte de la lutte contre l'insurrection, le comportement des forces armées non seulement dans les situations de guerre mais aussi les secteurs est mis au défi.

Le rôle du Parlement dans le contrôle du secteur de la sécurité peut être mieux compris une fois placé dans le contexte de l'évolution politique générale du pays telle que façonnée par ses trois présidents successifs.

Le cadre constitutionnel et juridique prévu par la Constitution de 2001 qui règle le fonctionnement réel du Parlement et des autres institutions est alors tracé. La prochaine section décrit et analyse le rôle réel du Parlement et des commissions de contrôle et les défis auxquels elles sont confrontées. Les données présentées sont collectées au cours d'une visite au Parlement et au cours des entrevues avec les acteurs concernés et comprennent d'autres sources. Une section de la conclusion réfléchit sur l'expérience sénégalaise et les leçons qu'elle offre. L'analyse vise à évaluer dans quelle mesure les parlementaires au Sénégal sont investis des prérogatives de contrôle du secteur de la sécurité et voir s'ils exercent leurs prérogatives avec la capacité, l'attitude, et la perspicacité requises.

## **2. La Situation Politique du Sénégal après l'Indépendance**

L'accession de M. Abdoulaye Wade à la magistrature suprême à la suite de l'élection présidentielle en mars 2000, la cinquième depuis l'avènement du multipartisme en 1996, a été le point culminant d'une longue évolution et des moments dramatiques que le Sénégal a connus depuis son indépendance le 4 avril 1960. Le Sénégal est l'un des premiers pays à être occupé par les européens. Il représente une expérience coloniale unique avec des partis politiques et l'organisation d'élections qui remonte à 1918 (bien que limité à quatre enclaves jusqu'à la fin des années 40).<sup>8</sup> En ce qui concerne les activités du

---

<sup>8</sup> Seuls les habitants des communes de Gorée, Saint Louis, Rufisque, et Dakar dans l'ensemble de l'empire colonial français pouvaient devenir citoyens français et participer aux activités politiques jusqu'à la fin de la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale. Voir

Parlement les assemblés ou les pseudo assemblées existaient au Sénégal depuis 1879: le Conseil Général (1879 – 1920), le Conseil Colonial (1920 – 1946), le Conseil Général (1946 – 1952), l'Assemblée Territoriale (1952 – 1958) et l'Assemblée Constituante de la période qui précède immédiatement l'indépendance et qui commence en 1958.<sup>9</sup> La France ayant échoué dans ses efforts pour récupérer son empire colonial en formant une communauté franco-africaine, la république du Sénégal pouvait alors librement façonner sa propre destinée en tant que pays indépendant. Des panafricanistes parmi lesquels Léopold Sédar Senghor, futur premier président, ont essayé de promouvoir la création d'un état fédéral ouest africain mais leurs efforts n'ont pas abouti. La fédération du Mali a connu le même sort juste après l'échec de l'assemblée législative de la fédération du Mali qui n'a duré que d'avril 1959 à août 1960. A l'instar de tous les autres jeunes états africains les défis étaient de taille et multiples. Il devenait important de mettre en place un système politique qui ne déstabiliserait pas l'état et n'exacerberait pas les divisions d'une classe politique déjà en proie à l'éclatement. C'est dans ce contexte que de nouvelles institutions ont été créées comme l'Assemblée nationale (août 1960). Parmi les grands défis il y avait les relations entre les civils et les militaires et les problèmes de sécurité, comme en témoigne la tentative de coup d'état de 1962 (voir ci-dessous).

Avec le soutien de la France, une vision et perspicacité politiques indéniables, Léopold Sédar Senghor, brillant intellectuel et poète imprégné des idéaux culturels et politiques occidentaux, malgré son état de théoricien de la 'Négritude',<sup>10</sup> a œuvré pour relever ces défis au Sénégal. Peu après l'indépendance, par des manœuvres habiles faites de cooptation, de contraintes et de chantages, Senghor a réussi à imposer un système de parti unique au milieu des années 60.<sup>11</sup> Cela ne s'est pas produit sans bras de fer qui a opposé Senghor à son plus radical Premier Ministre Mamadou Dia, et une tentative d'incursion des forces armées dans l'arène politique en 1972. Attribuant la responsabilité de cette incursion à Dia, Senghor le fit arrêter et

---

Coulon, C. 1988. Senegal: The Development and Fragility of Semidemocracy in *Democracy in Developing Countries: Africa*, édité par Larry Diamond *et al.*, 142-143. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

<sup>9</sup> Voir 'Bref Historique de l'Assemblée Nationale'; voir le site-web <https://www.assemblee-nationale.sn/> (value le 14 December 2005).

<sup>10</sup> Ce mouvement culturel et littéraire lancé dans les années 1930s par les jeunes intellectuels tels Senghor, Aimé Césaire and Alioune Diop. Cela re-affirme la fierté de la race noire et rejette le dénigrement et les politiques d'assimilation coloniales françaises.

<sup>11</sup> Coulon, Senegal, *op. cit.*, 148-150.

emprisonner pendant plusieurs années.<sup>12</sup> S'étant débarrassé de son principal rival, le président Senghor devint bientôt le patron incontesté du jeu politique du Sénégal exerçant par d'habiles manœuvres un contrôle étroit sur les officiers supérieurs de l'armée.<sup>13</sup> Le Président Senghor avait un sens aigu et une connaissance profonde de la culture politique sénégalaise. Tout en maintenant des liens étroits avec la France (qui a gardé une base militaire à Wakam près de Dakar et a des intérêts économiques importants dans son ancienne colonie), avec les chefs puissants des confréries musulmanes dans un pays musulman principalement sunnite,<sup>14</sup> avec les marabouts, il est parvenu pendant qu'il était au pouvoir à surmonter les crises, à écarter ses rivaux sans violence gratuite et sans changer fondamentalement les relations entre l'état post-colonial et la société sénégalaise.<sup>15</sup> Les principes économiques fondamentaux et les réseaux hérités de l'ère coloniale, la production des arachides comme culture de rente sont restés également largement intacts. Cette situation économique et d'autres échecs caractéristiques aux états africains durant les deux premières décennies de l'indépendance ont commencé à éroder et à remettre en question la légitimité du régime de Senghor et sa politique pour finir par menacer sérieusement son pouvoir et la suprématie de son parti: en témoignent les mouvements des étudiants et des travailleurs en 1970. L'instauration du parti unique n'a pas tué dans l'intelligentsia sénégalaise, la longue tradition de contestation politique, les formations politiques semi clandestines et les syndicats de tendance gauchiste.

Comme tout Parlement dans les systèmes à parti unique, l'assemblée nationale dominée par le Parti socialiste se conduisait en béni-oui-oui, quand bien même en 1974 le parti d'opposition, le parti démocratique sénégalais a remporté quelques sièges. Comme l'a noté Sheldon Gellar, sous Senghor l'Assemblée a fait un peu plus que d'approuver seulement les lois introduites par le Gouvernement.<sup>16</sup> Cela a été certainement le cas en ce qui concerne le contrôle du secteur de la sécurité, puisque le pouvoir exécutif contrôlait toutes les autres

---

<sup>12</sup> Diop and Paye, *op. cit.*, 321-326.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Pour une analyse complète de la relation de Senghor avec les classes dirigeantes de l'islam voir Villalon, L. A. 1995. *Islamic Society and State Power in Senegal: Disciples and Citizens in Fatick*. New York: Cambridge University Press.

<sup>15</sup> Catherine Boone fournit une excellente analyse de l'économie politique post-coloniale du Sénégal et le rôle décisif de Senghor dans sa mise en forme. Voir Boone, C. 1990. State Power and Economic Crisis in Senegal *Comparative Politics* 22(3): 341-357.

<sup>16</sup> Gellar, S. 2003. *Democracy in Senegal: Tocquevillian Analytics in Africa*, 158. New York: Palgrave MacMillan.



institutions: la Constitution n'étant qu'une copie conforme de la Constitution du régime présidentiel de la cinquième république en France. La Constitution confère au Président le rôle de Chef suprême des armées, interprété en Afrique francophone comme donnant au Président une autorité absolue et exclusive ainsi que le contrôle et l'utilisation de l'appareil de sécurité.

Le prestige personnel dont jouissait Senghor en tant que Président, poète et humaniste a été rehaussé lorsqu'en 1980 il a décidé de quitter le pouvoir et de se retirer de la vie politique. Il a habilement et pacifiquement transféré le pouvoir à son jeune protégé Abdou Diouf son ex Premier Ministre qui jouissait d'une solide réputation de technocrate, de gestionnaire compétent avec une haute idée des devoirs de l'état. L'autre astuce de Senghor a consisté à insérer dans la Constitution un pluralisme politique limité. Confronté à des défis de plus en plus audacieux à son pouvoir, conséquence des effets combinés de longues sécheresses dont souffrait le secteur rural, à la détérioration des conditions économiques et à une opposition politique qui s'agite, Senghor a autorisé deux puis trois partis politiques à représenter l'ensemble des partis politiques est venu juste à point nommé pour réduire la pression qui pesait sur le régime du parti socialiste en aménageant une porte de sortie facile à gérer et sans danger; juste à temps pour réduire la pression qui pesait sur le régime du PS (Parti Socialiste) et atténuer les frustrations sociales et politiques. Au moment où Senghor quitta le pouvoir avec l'éloge unanime des observateurs, le paysage politique du Sénégal avait fondamentalement changé et sans doute, sans le vouloir, on avait semé les graines qui devaient porter Wade à la présidence deux décennies plus tard. La conquête du pouvoir de ce dernier avait commencé en 1976 lorsqu'une modification de la Constitution lui a permis de se présenter contre le Président Senghor. En attendant, le successeur choisit par Senghor a mis sa propre empreinte sur la politique sénégalaise.

### **3. Régime d'Abdou Diouf et les Limites de la Démocratisation Forcée**

Lorsque Abdou Diouf accède au pouvoir en 1981 il a la lourde tâche de suivre l'exemple du 'Père Fondateur' du Sénégal, un maître politicien, et de faire face aux crises économiques et sociales dont il a hérité. Une autre préoccupation majeure était d'enrayer les nombreux défis contre sa légitimité, en tant que Président non élu. Très vite, le Président Diouf donna la preuve qu'il était un politicien dur et rusé. Il prouva qu'il était en mesure de manipuler à sa guise et de façon

judicieuse le système, en cooptant ou en divisant l'opposition par la répression, l'emprisonnement et en abusant du système judiciaire et d'autres institutions coercitives de l'Etat malgré une opposition énergique à l'assemblée. Malgré cela il continua scrupuleusement de projeter au reste du monde l'image d'un Sénégal, à la démocratie libérale. Une des décisions les plus significatives prises peu après son accession au pouvoir était de lever toutes les restrictions aux membres des partis politiques pouvant être légalement représentées au Parlement et de commencer un processus de libéralisation. Cette décision a reçu l'approbation de l'opposition et l'a en même temps affaiblie parce qu'elle a conduit à son atomisation à cause de la prolifération des partis politiques rendant peu probable l'émergence d'une coalition contre le Parti Socialiste.

Le mélange et la continuité des méthodes ci-dessus citées, les changements délibérés ont servi le Président Diouf aussi bien que le Président Senghor au début des années d'indépendance. Elles ont vraiment élargi l'espace démocratique et le champ des libertés (de la presse, des associations) enrichissant ainsi le système et le discours politiques. Elles ont aussi permis au Parti de Diouf les victoires retentissantes aux législatives en 1983 et 1988, et dans une moindre mesure en 1993, face à son principal parti d'opposition, le PDS d'Abdoulaye Wade. Ces victoires n'ont pas empêché l'érosion soutenue de la légitimité du PS à gouverner, accélérée par la présence d'une poignée de bruyants députés de PDS à l'assemblée. La présence de l'opposition au Parlement n'a altéré, ni changé outre mesure le caractère béni oui - oui de l'assemblée, ni amélioré son rôle dans le contrôle, la gestion du secteur de la sécurité. Ce secteur est resté résolument sous le contrôle exclusif de l'Exécutif. Contrairement à Senghor qui a été député à l'Assemblée Nationale Française, d'où son expérience de parlementaire, Diouf n'a jamais été député. La décision qu'il a prise d'utiliser l'armée pour réprimer une rébellion contre le Président gambien Sir Dawouda Diawara en 1981, sans consulter l'Assemblée Nationale, illustre suffisamment son manque de culture de consultation et d'association du Parlement dans les sujets liés à la sécurité, à tout ce qui est lié à la sécurité.

La corrosion du pouvoir de Diouf s'est manifestée par des malaises politiques récurrents, des gouvernements d'unité nationale forcés, des emprisonnements des leaders politiques et la violence publique ouverte, le point culminant étant l'assassinat du vice Président de la Cour Constitutionnelle après les élections présidentielles de 1993

âprement disputées.<sup>17</sup> Le Président a été pris dans une contradiction insolvable en voulant maintenir d'une part un système de multipartisme et donner à la communauté internationale l'image d'un Sénégal à démocratie stable et d'autre part la réticence de respecter les règles d'une compétition démocratique de peur de perdre le pouvoir. Les observateurs avisés ont à juste titre qualifié le Sénégal de semi démocratie<sup>18</sup>, 'quasi-démocratie'<sup>19</sup> et de régime semi- autoritaire.<sup>20</sup> Coulon a démontré l'incapacité du régime de Diouf à résoudre cette difficulté. En outre, juste après son accession au pouvoir, Diouf est confronté à un mouvement séparatiste armé en Casamance, au sud, ainsi qu'à une série de tensions et de crises avec ses voisins, la Mauritanie et la Guinée- Bissau qui impliquent l'utilisation des forces armées. Comme Diop et Paye l'ont suggéré dans leurs discussions à propos de ces crises, Diouf n'a demandé aucune contribution quelle qu'elle soit de l'assemblée dans la gestion de ces crises.<sup>21</sup> La même attitude, celle d'ignorer le Parlement, semble avoir prévalu lorsqu'il fût confronté à la grave crise provoquée par la grève des policiers en 1988, avec des conséquences potentiellement dangereuses pour tout le pays, témoin l'affrontement armé tout juste évité entre les éléments de la police et de *gendarmérie* à qui le Président avait confié la mission de mettre fin à la mutinerie de la police.<sup>22</sup>

Depuis les élections présidentielles de 1988, le régime du Président Diouf et son parti ont été forcés à trouver un compromis avec l'opposition, et ont, à contrecœur, accepté de prendre des mesures pour assurer la transparence des futures élections. Parmi les mesures prises, figure celle de mettre sur pied un corps impartial et autonome pour conduire les opérations électorales et assurer leur légalité et leur transparence. Le PS est devenu un parti miné par des luttes intestines et l'incapacité du régime d'Abdou Diouf à subvenir aux besoins fondamentaux de la population urbaine et de la masse urbaine. Le désir d'un changement politique a commencé à naître dans la classe politique. Ce changement est porté par le principal parti d'opposition de PDS et ses alliées avec le slogan 'Sopi' qui signifie changement dans la langue Wolof. Cette vague tendance a commencé par se retourner lorsque les anciens cadres du PS et les leaders des partis d'opposition de longues dates ont soutenu la candidature d'Abdoulaye

---

<sup>17</sup> Villalon, L.A. 1994. Democratizing a (Quasi) Democracy: The Senegalese Elections of 1993 *African Affairs* 93 (371): 163-193.

<sup>18</sup> Coulon, *op. cit.*, 141-178.

<sup>19</sup> Villalon, *op. cit.*

<sup>20</sup> Ottaway, M. 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 91-108.

<sup>21</sup> Diop and Paye, *op. cit.*, 334-340.

<sup>22</sup> Diop and Paye, *op. cit.*, 332-333.

Wade au second tour des élections présidentielles de 2000 après une mobilisation sans précédent rendant très difficile tout truquage du scrutin. Dans une atmosphère tendue, Diouf a reconnu sa défaite laissant le soin à Wade d'écrire les prochaines pages de la consolidation de la démocratisation du pays et plus spécialement le rôle du Parlement dans ce processus. Aujourd'hui, l'environnement politique social et économique et les défis dont Wade a hérité n'ont pas du tout disparu. Ils sont devenus plus complexes et même plus accablants qu'avant, alors même que d'autres défis apparaissent.

#### 4. Le Régime de Wade

Indéniablement au cours des années 70 et 80 le Sénégal n'a pas réussi à asseoir une véritable démocratie bien que son système politique et sa gestion fussent qualitativement meilleurs qu'ailleurs en Afrique de l'ouest, en partie à cause de la longue histoire de son système pluraliste et du rôle de son Parlement dans ce système. L'élection d'Abdoulaye Wade représente un pas en avant vers la consolidation de la démocratie au Sénégal et de l'amélioration des relations entre civils et militaires. Cependant comme l'a dit Christian Coulon, un élément important de la culture politique sénégalaise est la propension à l'accumulation du pouvoir.<sup>23</sup> Wade n'a certainement pas prouvé qu'il était immunisé contre cette propension et la plupart des décisions qu'il a prise allaient à l'encontre de la consolidation de la démocratie. En effet, lorsqu'il devient Président Wade a fait peu d'effort pour consolider l'assemblée nationale,<sup>24</sup> au contraire, malgré les promesses de réformes institutionnelles qui consistaient seulement à éliminer le Sénat, la nouvelle Constitution a plutôt consolidé les pouvoirs du Président au détriment du Législatif.<sup>25</sup> Sa décision de prolonger le mandat des membres de l'assemblée nationale afin de faire coïncider les élections législatives avec les élections présidentielles est très controversée.<sup>26</sup> Les décisions politiques prises par Wade auront sans doute des implications sur le contrôle du secteur de la sécurité et le rôle du Parlement à cet égard. Un tel rôle est formellement prescrit par la Constitution de 2001 proposée par le Président Wade, et adoptée en mars par les sénégalais en janvier 2001. Cette Constitution ressemble à bien des égards aux Constitutions précédentes. Eu égard au pouvoir

---

<sup>23</sup> Coulon, *op. cit.*, 160 (souligné dans l'original).

<sup>24</sup> Gellar, *op. cit.*, 159.

<sup>25</sup> Thomas et Sissokho, *op. cit.*, 101.

<sup>26</sup> Les problèmes récents de l'ancien Premier Ministre Idrissa Seck sont considérés comme le résultat des manœuvres initiées par le Président Wade pour éviter la concurrence au pouvoir. Voir Seck, C.Y. 2005. Wade Signe l'Armistice *Jeune Afrique/intelligence* 2321, 3 Juillet: 42-43; aussi Seck, Y. 2006. Le Dossier Seck, 62-63.

du Parlement et le contrôle des forces armées il est important de souligner qu'en dépit des imperfections que le système politique du Sénégal a montré à travers ces différents régimes, la communauté internationale a toujours accordé au Sénégal le bénéfice du doute et a même ignoré ses imperfections comme celles notées lors des dernières élections présidentielles où Wade a usé de méthodes douteuses pour gagner. Le Sénégal a toujours joui d'une importante aide financière et d'investissements sans aucune condition en rapport avec le contrôle du secteur de sécurité. En effet la communauté internationale a toujours estimé que n'ayant pas succombé aux excès, à l'instar de ses voisins, il peut être crédité d'une bonne gouvernance, en conséquence aucune pression sérieuse n'a jamais été exercée sur les différents régimes du Sénégal pour corriger leurs déficits de gouvernance. Plus important encore est le grand fossé persistant qui existe entre la théorie et la pratique lorsqu'il s'agit du contrôle que doit exercer le Parlement. La section qui suit présente et analyse le rôle et les activités de l'Assemblée Nationale selon la Constitution de 2001 et certaines des principales réalisations du Parlement.

## **5. Le Rôle de Contrôle du Parlement**

En théorie, la Constitution de 2001 ne diffère pas vraiment des premières Constitutions quant au rôle de l'Assemblée Nationale dans le cadre institutionnel du Sénégal en général et à son contrôle du secteur de la sécurité en particulier. La Constitution de 2001 qui a défini ce cadre n'est pas différente des premières constitutions qu'elle a remplacées. Les titres V et VII énumèrent les prérogatives de l'assemblée. L'Assemblée Nationale n'exerce pas son pouvoir de façon exclusive puisque le pouvoir exécutif peut introduire des projets de loi selon des articles 67 et 76 de la constitution. L'article 67 stipule que l'Assemblée Nationale exerce le pouvoir législatif de façon non exclusive puisque l'Exécutif peut introduire les projets de loi, art 67, 76, dans un certain nombre de domaines y compris l'autorisation de déclarer la guerre, article 70. L'Assemblée Nationale a le pouvoir de prolonger le délai initial de 12 jours, la durée de l'état d'urgence ou de siège une fois décrété par le Président. Elle détermine par la loi la procédure à suivre et spécifie les limites des pouvoirs qu'on accorde en cas d'état d'urgence et les droits qui peuvent être suspendus art.69. Elle a en outre le pouvoir d'autoriser la ratification des traités conclus par le Président (art. 95 et 85). La Constitution donne pouvoir aux membres de l'Assemblée Nationale d'interpeller verbalement et par écrit les membres du Gouvernement qui doivent répondre. De même les articles 62 et 85 stipulent que l'Assemblée Nationale peut nommer des commissions ad hoc d'enquête dont l'organisation, le

fonctionnement et les pouvoirs sont déterminés par la loi votée par l'Assemblée Nationale elle-même. L'article 49 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale donne pouvoir aux commissions permanentes de recueillir des informations sur n'importe quel sujet d'intérêt général afin d'éclairer l'assemblée et l'aider à être plus efficace dans l'accomplissement de ses tâches constitutionnels. L'Assemblée Nationale peut aussi mettre sur pied par résolution selon l'art 32 de la Constitution des commissions temporaires de 12 membres ayant pour mission de mener des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Ainsi, elle peut mener des enquêtes sur les sujets ayant trait à la sécurité par le biais d'une commission permanente compétente ou des commissions ad hoc temporaires. Elle peut en outre provoquer la démission du Gouvernement par un vote de censure (art 86). L'Assemblée Nationale exerce ses pouvoirs de contrôle dans les domaines de la vie nationale par le biais des commissions permanentes spécialisées y compris celles responsables de l'économie et des finances, des comptes et des affaires étrangères dont la compétence touche les relations entre les civiles, les militaires et la sécurité. Dans le domaine de la sécurité la fonction de contrôle incombe à la commission de défense et sécurité composée de 30 membres, qui a compétence d'exercer un contrôle sur les sujets relatifs à la défense nationale et à la sécurité. L'art 24 du règlement de l'Assemblée Nationale stipule clairement que la compétence de la commission englobe la défense nationale et la sauvegarde de l'intégrité territoriale, la coopération militaire internationale, les établissements militaires et para militaires, le personnel civile et militaire des forces armées, la sécurité publique, la gendarmerie et la cour martiale.

L'article 41 du même texte exige que la commission donne son avis sur le budget au cours de la session budgétaire annuelle. La commission doit faire un rapport sur la partie budget qui tombe sous sa compétence et qu'elle doit adresser à la commission des finances, de l'économie, de la planification. Par conséquent elle a formellement le droit de superviser, de donner ses avis sur le budget de la défense et tous les sujets relatifs à la sécurité au moins une fois par an. A l'instar de toutes les autres commissions permanentes de l'Assemblée Nationale, la commission de la défense et de la sécurité peut aussi interroger ou consulter toute personne si elle le juge utile. Si cette personne est fonctionnaire, l'autorisation doit être donnée par le ministre de tutelle (art. 44 du règlement intérieur). Ces pouvoirs de contrôle de l'appareil législatif s'inscrivent dans la tradition

démocratique de séparation des pouvoirs et confère clairement au Parlement l'autorité requise pour superviser et contrôler tous les aspects importants du domaine de sécurité dont la gestion reste principalement dans les mains de l'Exécutif. Nous allons maintenant discuter brièvement les pouvoirs légaux que la Constitution confère à l'Exécutif dans ce domaine.

Les titres III et IV parlent des pouvoirs de l'Exécutif, du Président de la République et du Gouvernement. L'art 45 exprime la portée des pouvoirs du Président dans le domaine de la sécurité et stipule clairement qu'il est responsable de la défense nationale et préside le Conseil supérieur de la défense nationale et le conseil de la sécurité nationale. Il est le Commandant en Chef des forces armées. C'est lui qui fait les nominations dans l'armée et qui dispose de l'utilisation des forces armées. Il est clair que cette provision crée un contreponds dans le contrôle du secteur de la sécurité en faveur de l'Exécutif.

A l'instar des Constitutions précédentes, cette étendue de pouvoirs importants accordés à l'exécutif lui permet d'avoir le monopole sur l'utilisation et le contrôle des forces de sécurité et des forces armées. Un certain nombre de lois gouverne l'organisation générale de la défense nationale au Sénégal, la structure des forces armées, les rôles et les attributions de diverses branches (armées, gendarmerie...).<sup>27</sup> Les forces armées restent sous l'autorité du Président qui en dispose pour la défense de la nation et pour la sécurité internationale. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, seul l'article 91 stipule son rôle, celui d'être le garant de la Constitution, des droits et des libertés.

## **6. Le Contrôle Parlementaire dans la Pratique: Limitations et Défis**

Cette évaluation des actuels pouvoirs de contrôle et des pratiques du Parlement sénégalais par le biais de sa commission de défense de sécurité (CDS) est basée sur les interviews menées auprès du Président de cette commission et les réponses à des questionnaires. Nous avons aussi utilisé les études et les analyses d'autres acteurs concernés par le sujet dans ce domaine pour présenter une image exacte du rôle actuel de contrôle du Parlement dans le domaine de la sécurité en ayant à l'esprit le cadre d'analyse du début du chapitre. Un bon point de départ pour notre analyse est l'étude de Thomas et Sissoco sur le rôle actuel de l'Assemblée Nationale du Sénégal. Selon cette étude:

---

<sup>27</sup> These are, among others, laws nos. 70-23 of 6 June 1970, modified by no 72-92 of 29 November 1972 and 82-17 of July 1982; no. 84-62, of 16 August 1984, and decrees (no. 91-853/PR/MFA, 23 August 1991.

Une caractérisation type de l'Assemblée Nationale, c'est qu'elle est une institution où les députés ont besoin seulement de savoir 'lever la main' et d'applaudir. Compte tenu du rôle limité de l'Assemblée Nationale à légiférer et à élaborer une vraie politique, elle est peu encline à faire des intrigues au lobbying et à mener des activités d'un vrai Parlement. Ce n'est pas un lieu de décision, a affirmé un chef du secteur privé.<sup>28</sup>

Les mêmes auteurs disent plus loin que le Parlement sénégalais ne prend pas souvent des initiatives en matière de loi, est mal équipé pour un examen minutieux et un contrôle rigoureux du budget, et est au mieux un corps consultatif pour l'Exécutif.<sup>29</sup> L'évaluation d'un autre observateur avisé de la politique sénégalaise est aussi sévère et dure. Dans une de ses plus récentes études sur le fonctionnement de la démocratie au Sénégal, Gellas conclut:

'Plutôt que de travailler à consolider les pouvoirs de leur institution vis à vis de l'Exécutif et de prendre l'initiative d'introduire des lois, la majorité des députés montrent peu d'attachement à l'Assemblée Nationale en tant qu'institution et consacrent leurs temps et leurs énergies à augmenter leurs salaires, leurs voitures et d'autres avantages. Comme par le passé l'Assemblée Nationale demeure une institution faible avec une pauvre participation et peu de volonté et de capacité à vérifier les pouvoirs du Président ou à initier des lois.'<sup>30</sup>

La lumière faite sur le vrai fonctionnement de l'Assemblée Nationale eu égard à la responsabilité qui lui incombe de contrôler le secteur de sécurité confirme en grande partie ce sombre tableau. Par exemple le rapport de l'Institution démocratique nationale (NDI) pour les affaires internationales<sup>31</sup> sur le rôle de la Législature concernant les problèmes de défense et de sécurité nationale qui reflète les évaluations des participants sénégalais (en majorité des parlementaires) indique clairement que l'Assemblée Nationale s'est abstenue d'exercer son rôle de contrôle des militaires, préférant confier à l'Exécutif tous les problèmes ayant rapport à la défense et à la sécurité.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Thomas and Sissokho, *op. cit.*, 107-108.

<sup>29</sup> Thomas and Sissokho, *op. cit.*, 109-113.

<sup>30</sup> Gellar, *op. cit.*, 159.

<sup>31</sup> Report on the seminar the National Democratic Institute for International Affairs, (NDI) sponsored in 1999, in Dakar.

<sup>32</sup> National Democratic Institute for International Affairs, *Report on the Role of the Legislature in Defense and National Security Issues*, Washington, D.C., 1999, 10.



Il revient à la commission de défense et de sécurité d'exécuter la grande partie du travail de contrôle du secteur de la sécurité; cette commission est depuis les élections législatives de 2001 présidée par Mr Moussa Cissé membre de la majorité présidentielle, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS). Pendant que Mr Cissé avoue qu'il n'a aucune compétence particulière dans le domaine de la sécurité, il semble bien conscient des enjeux et des implications et défis qu'ils représentent pour un pays comme le Sénégal. Il a pris part à un certain nombre de séminaires et d'activités instructives y compris un bref séminaire aux Hautes Etudes de la défense nationale en France. La commission comprend 30 membres choisis non en raison de leurs connaissances en matière de sécurité et de défense à l'exception du professeur Abdoulaye Bathily connu pour sa maîtrise des questions militaires et membre de l'opposition. La commission ne se rencontre pas régulièrement, ses réunions ne sont pas ouvertes au public. Confirmant ce qui a été soutenu et mentionné dans les études et rapports cités plus haut, la commission n'a jamais initié aucune loi ayant trait à la sécurité où pesé de façon significative sur un aspect spécifique de sa gestion. Récemment la situation s'est améliorée. Selon le Président de la commission de défense au cours des 2 ou 3 dernières années, les membres de la commission ont posé des questions au Ministre de la défense à 3 occasions et une fois ont essayé d'obtenir des documents de lui-même ou de l'armée. En 2 occasions pendant cette période la commission a eu accès aux documents du budget de la défense et ont eu à rendre visite aux soldats sénégalais en mission de maintien de la paix avant leur départ.

En ce qui concerne la sécurité publique, la police nationale fournit des rapports hebdomadaires à la commission; ces rapports contiennent des statistiques qui ont pour but de présenter la situation de la sécurité dans le pays et comprennent par exemple des informations sur les crimes commis, sur les activités menées par la police pour combattre le crime, sur les services sécuritaires, sur le territoire national. Le Président du CDS a insisté que durant les sessions en plénière du Parlement les députés soulèvent des questions et des préoccupations en rapport avec la sécurité et ils demandent au Gouvernement de les résoudre. Parmi ces préoccupations, la corruption et l'abus d'autorité figurent en bonne place dans le comportement des membres des forces de sécurité, qui sont en contact avec la population. Une évaluation de la situation avec le Président révèle que, quoique ces comportements prédominent moins et sont moins flagrants que dans les pays voisins,<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Les voyages intensifs de l'auteur dans la sous région ont apporté de multiples preuves anecdotiques qui tendent à justifier les évaluations comparatives de la

les exemples de corruption et de victimisation existent en effet et résistent aux mesures mises en place pour les combattre, parce que ceux qui s'engagent dans la corruption sont pleins de ressources et sont malins et bénéficient de la coopération plus ou moins active des victimes potentielles. Quoique le Président ait raconté des anecdotes soulignant ses efforts personnels on ne relève aucune initiative de la CDS visant à combattre dans les forces armées la corruption reconnue comme un fléau dans la sous – région.

En ce qui concerne les exemples pratiques de corruption au sein du Parlement, contrairement à leurs collègues dans la sous-région, les députés sénégalais semblent avoir été épargnés par les titres à la une des journaux. Ironiquement, comme semblent le suggérer Thomas et Sissoko, cela s'explique par le pouvoir limité de l'Assemblée Nationale à influencer les décisions politiques ce qui élimine les tentatives de corruptions des parlementaires. Comme ils l'ont souligné, du fait que l'Assemblée Nationale n'est pas le lieu où se prennent les décisions, le lobbying et la corruption sont dirigés vers l'Exécutif.<sup>34</sup> En fait cela représente une meilleure consolation pour les partisans d'un contrôle parlementaire efficace et ferme. Mais comme le suggère la récente affaire de détournement contre l'ex Premier Ministre Idrissa Seck et d'autres ministres et cadres supérieurs, la corruption semble exclusivement élire domicile dans l'Exécutif et épargne jusqu'ici le Législatif. Quand ils en ont l'occasion, particulièrement au cours des réunions avec l'Exécutif, et au cours des discussions sur le budget, les membres de la commission se font l'écho des préoccupations de leur circonscriptions électorales, préoccupations relatives à la sûreté et à la sécurité. Selon le Président de la CDS, les membres de la commission reçoivent quelque fois des détails sur les opérations de maintien de la paix, ils visitent fréquemment les casernes et se mêlent aux troupes et discutent avec elles. Sans aucun doute, ces activités sont importantes, particulièrement le fait de se mêler aux troupes compte tenu du fait que les troupes revenues des opérations de maintien de la paix étaient responsables des principaux troubles y compris les mutineries et tentatives de coup d'état dans plusieurs états africains. Le Président de la commission en a conscience.

Les pouvoirs de la commission (enquêtes, auditions sur les problèmes de défense et de sécurité, examen minutieux des questions

---

prévalence de la corruption en Afrique de l'ouest faites par le président. Le Sénégal semble relativement mieux que tous ses voisins et moins influencé par la corruption ouverte et aux yeux de tous que subissent les voyageurs dans d'autres pays voisins et partout dans la sous région.

<sup>34</sup> Thomas and Sissokho, *op. cit.*, 108.

budgétaires, participation à l'élaboration d'une politique de défense et de sécurité, préparation des opérations de maintien de la paix des sénégalais, visites aux soldats engagés dans ces opérations) devraient lui donner un rôle important dans la gouvernance d'ensemble du secteur de la sécurité. Cependant, aucun des multiples pouvoirs de la commission n'ont vraiment été exercés.

Il y a eu néanmoins une évolution positive. Quelques problèmes débattus soulevés à l'Assemblée Nationale représentent un signe de cette évolution, malgré les relations hésitantes entre les parlementaires et l'Exécutif et les officiers supérieurs en charge de la sécurité, relations entravées selon les mots du Président par le problème de secret d'état. Alors qu'il reconnaît que certains développements régionaux tel le moratoire de la CEDEAO sur les armées légères et d'autres développements internationaux rendent intenable les vieilles notions de secret d'état 'et secret défense' qu'on utilise volontiers pour justifier l'opacité, le Président a continué d'avouer que les membres de la commission montrent une certaine réticence à soulever certaines questions relatives au budget de la défense, à la défense générale, et aux stratégies de sécurité. La raison qui en grande partie explique cela est que les membres de la commission sont conscients de leur grande lacune en matière de défense et de sécurité et par conséquent ne se sentent en mesure de poser ce problème à l'Exécutif et d'assumer entièrement leurs responsabilités dans ce domaine. Par conséquent ils se rangent à l'avis des représentants de l'exécutif et des officiers supérieurs. Comme le confirment d'éminents responsables d'ONG, qui ont une grande connaissance et du Parlement sénégalais en général et de la CDS en particulier, cette lacune existe avec ses conséquences et doit trouver un remède.<sup>35</sup> En fait la situation qui prévalait il y a six ans juste après le transfert, de pouvoir au régime actuel, n'a pas beaucoup évolué selon le rapport de NDI.

## 7. Conclusion: Leçons et Perspectives

Ce chapitre voulait présenter l'image du rôle que le Parlement joue en matière de sécurité au Sénégal. Le regard jeté sur le système politique colonial et post – colonial et sa dynamique révèle que cette ancienne

---

<sup>35</sup> Dr. Agboton-Johnson est le directeur général de la Malao, ONG basée à Dakar, qui travaille sur les armes légères et le renforcement de la paix dans la *Casamance*. Interview le décembre 21, 2005 à Dakar. Alioune Tine est le directeur général de la RADDHO (*Rencontre Africaine de Défense des Droits de l'Homme*), ONG reconnue, basée à Dakar et active dans la défense des droits de l'homme en Afrique. RADDHO a été active non seulement dans la promotion des droits de l'homme mais aussi la bonne gouvernance en Afrique. C'est le leader dans cette région, compris le Sénégal. Interview, Dakar, 3 Janvier 2006.

importante colonie française, qui a abrité la capitale politique de la Fédération de l'Afrique de l'ouest française à une vieille et riche histoire d'activités politiques pluralistes.

A l'époque coloniale et après l'indépendance, les développements politiques du Sénégal donnent un rôle plus ou moins important au Parlement (ou à un organe équivalent, bien que l'Exécutif conduit par des leaders astucieux ayant des tendances autoritaires, ait toujours été le lieu où s'exerce réellement le pouvoir).

Que ce soit sous le régime de parti unique instauré par le Président Senghor juste après l'indépendance et plus tard sous le régime d'un multipartisme limité ou total, l'Assemblée Nationale était fondamentalement une Assemblée Nationale béni-oui-oui. Lorsque Abdoulaye Wade, un leader d'opposition de longue date, vint au pouvoir en mars 2000, il a donné une occasion de renforcer le Parlement, mais ni la nouvelle Constitution de 2001 ni la pratique de la gestion du gouvernement après le transfert de pouvoir n'ont opéré ce changement promis.

Au Sénégal, un grand fossé existe entre les réalités et l'exercice réel du rôle de contrôle du parlement dans le domaine de la sécurité et le rôle 'théorique' que la Constitution de 2001 assigne à l'assemblée en tant qu'institution révèle un grand fossé entre ce rôle théorique et l'exercice réel de ses devoirs et responsabilités. L'analyse ne souffre aucun doute que la commission de sécurité et de défense n'a pas l'habileté requise, l'attitude et la perspicacité pour mener à bien cette tâche, ce devoir de contrôle. Bien que le parlement jouisse de l'autorité nécessaire pour accomplir cette tâche en tant que représentant du peuple, la CDS ne montre ni l'habileté, ni l'attitude qui lui permettraient de remplir ses obligations. La CDS n'a pas adopté une nouvelle attitude ni acquis de nouvelles compétences pour s'attaquer à l'Exécutif et jouer un rôle plus important dans le contrôle du domaine de la sécurité après le changement de régime en 2000. Il devient donc prématuré de questionner la perspicacité, la finesse des parlementaires à s'embarquer selon leur vocation dans un développement de la politique de défense et de sécurité et de son contrôle. Même avec l'attitude et la compétence requises, il faudra beaucoup de perspicacité aux députés sénégalais pour négocier et vaincre la résistance de ceux qui (la hiérarchie militaire et les membres influents de l'Exécutif) sont habitués à gouverner, sans partage, tous les aspects de secteur de sécurité. Il est clair que le Parlement pour accomplir ce devoir de contrôle devra faire face à un certain nombre de défis qu'il doit relever avant que le Sénégal n'émerge comme le modèle en Afrique de l'ouest.

### *Sénégal*

Le premier défi à relever par les députés de l'assemblée générale est de vaincre la croyance qui prédomine et selon laquelle le Parlement est au mieux le partenaire d'un Exécutif tout puissant qu'il ne faut pas contrarier dans la gestion de la sécurité. Cette attitude doit changer au niveau institutionnel et au niveau personnel. C'est seulement à ce moment-là que la forte autorité que la Constitution confère à l'assemblée et à ses membres en tant que voix des représentants du peuple pour superviser les questions aussi vitales que l'utilisation de l'appareil de sécurité, peut être traduite dans la réalité, en accord avec ce qui est défini dans leur cahier de charges en ce qui concerne la sécurité.

Un autre défi qui doit être relevé est de réussir à combler la grande lacune dont les députés font montre et qui les empêchent d'avoir la confiance et l'esprit critique efficace pour exercer leurs devoirs de contrôle. Les partenaires internationaux du Sénégal peuvent contribuer à l'amélioration de cette situation en organisant des activités de renforcement de capacités avec le Parlement sénégalais. Les membres de la commission de la défense et de la sécurité en partenariat avec les ONGs basées au Sénégal et en Afrique de l'ouest et qui sont très actives en matière de contrôle de la sécurité peuvent bénéficier de séminaires et d'autres activités de formation appropriée ayant pour but d'augmenter de façon sensible leurs connaissances et leurs capacités dans le domaine de la sécurité. Ces activités dont les parlementaires ont tant besoin peuvent être financées par des donateurs dont l'objectif est de permettre à la démocratie sénégalaise de développer son potentiel en terme de contrôle en général et en particulier de contrôle plus efficace du secteur de la sécurité.

Une leçon évidente que nous devons retenir de l'exemple sénégalais est que, même une longue histoire de pluralisme politique soutenue par une politique basée sur la tolérance et l'ouverture ne garantit pas le sérieux que le Parlement doit accorder à sa fonction de contrôle et en particulier à celui du secteur de la sécurité. En clair, l'histoire remarquable du Sénégal faite d'un relatif pluralisme politique, de pratiques et d'éthique démocratiques n'a pas été traduite en une culture de nature à permettre au Parlement de superviser, de contrôler et d'équilibrer les pouvoirs de l'Exécutif. Nous devons réexaminer sérieusement cet héritage culturel et y apporter des remèdes urgents si nous voulons approfondir et consolider la démocratie au Sénégal. Le transfert du pouvoir à l'opposition en 2000 offrait une excellente occasion d'opérer un changement. Ce changement n'a pas eu lieu parce que le Président Abdoulaye Wade, malgré sa grande expérience et le déséquilibre des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement dont il

a été membre pendant des années n'a jamais tenu ses promesses électorales et corrigé le tir. Si le pouvoir avait changé de main en 2007, cela aurait constitué une nouvelle occasion. Le pouvoir n'a pas changé après les élections présidentielles et législatives de 2007. Ces élections étaient une occasion d'inaugurer un nouveau régime (avec un nouveau Président et une différente manière de gouverner) qui aurait pu résoudre le problème de déséquilibre frappant entre l'Exécutif et le Législatif. Cela signifie tout simplement que les défis identifiés sont encore là et que le Sénégal n'est pas près de devenir le modèle de la pratique démocratie que nous appelons tant de notre vœu. En usant de mesures de répression et de manœuvres habiles, Abdoulaye Wade a réussi à déséquilibrer et à diviser l'opposition, ce qui lui a permis de remporter le premier tour des élections le 25 février au milieu des accusations de fraudes massives. Il est important de noter qu'à la suite de l'élection présidentielle, l'opposition a boycotté les élections du 3 juin pavant ainsi la voie à un Parlement largement dominé par le parti présidentiel. Le parti présidentiel (PDS) qui comptait 131 députés sur 150. Par conséquent il est improbable que l'Assemblée Nationale dominée par le PDS (et des parlementaires totalement acquis à la cause de leader, le Président Wade dans une atmosphère de division politique) puisse revendiquer son rôle constitutionnel en matière de sécurité comme recommandé ci-dessus. Au contraire l'attitude de laisser-aller et l'extrême déférence vouée à l'Exécutif décrit plus haut vont s'empirer. Un fait qui persiste est que la tendance autoritaire que les observateurs discernent chez tous les Présidents sénégalais semble être exacerbée chez un Président qui vieillit et qui devient de moins en moins patient avec l'opposition politique. Cette tendance a été observée au cours et après les élections de 2007. La seule réponse institutionnelle opérée par le Président est de rétablir le Sénat comme chambre haute du Parlement; Sénat qu'il avait voulu éliminer après sa première victoire électorale. En clair, au Sénégal comme dans d'autres états d'Afrique de l'ouest, le défi qui consiste à établir plus d'équilibre entre l'Exécutif et le Législatif et plus spécifiquement une tradition de contrôle de la sécurité par le Parlement continue sans relâche.

## Chapitre 11

# Sierra Leone

*Osman Gbla*

### 1. Introduction

La Sierra Leone est une étude de cas ouest africaine qui est intéressante et très importante pour analyser les opportunités et les défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Étant donné l'histoire des régimes du parti unique autoritaire et militaire (1978-1992, 1992-1996 et 1997-1998) ainsi que de la guerre rebelle (1991-2002), les efforts du contrôle parlementaire de la Sierra Leone se déroulent face aux réalités d'un système politique autoritaire et d'une situation d'après-guerre. De longues années de parti unique autoritaire et de dictature militaire dans le pays par exemple, ont sapé le bon fonctionnement du contrôle parlementaire. Il en est ainsi parce que ce système politique centralisé entravait l'application des principes démocratiques y compris le contrôle parlementaire. Face à cette situation, il n'est pas étonnant que les députés et le personnel parlementaire mis en place après 1996 soient inexpérimentés dans l'exercice de leurs devoirs et responsabilités. Il s'avère donc nécessaire, en de telles circonstances, de développer des conventions de comportement politique tel que celui d'une opposition fidèle ou officielle.<sup>1</sup>

Les années de guerre (1991-2002), venant s'ajouter aux réalités d'un système politique autoritaire ont révélé les imperfections des forces de sécurité qui sont non seulement corrompues et politisées, mais aussi d'une conduite contraire au code professionnel ainsi que la faible capacité du Parlement d'exercer le pouvoir de contrôle sur ces forces de sécurité. En outre, au moment des élections des députés en 1996, l'insécurité générale dans le pays n'a pas permis l'organisation d'un recensement national de la population qui aurait servi de base pour la démarcation des circonscriptions et l'utilisation éventuelle du système de la circonscription électorale. Cette situation a conduit à l'adoption du système électoral de la Représentation proportionnelle dans lequel les députés représentent un parti politique, en opposition aux

---

<sup>1</sup> *Sierra Leone Parliamentary Development Support Project (PDSP) Memorandum and Framework*, octobre 1998, London, DFID WAND, 16.

circonscriptions traditionnelles. Ceci a affecté d'une certaine façon, les relations entre les électeurs et les députés puisque la plupart des citoyens perçoivent les députés comme des représentants des intérêts de leurs partis politiques plutôt que ceux du peuple.

En tant que pays d'après-guerre, la Sierra Leone a su également tirer profit de quelques interventions de bonne volonté des bailleurs de fonds pour appuyer le renforcement parlementaire. L'appui du Royaume-Uni à la Réforme du secteur de la sécurité de la Sierra Leone privilégie le renforcement parlementaire.<sup>2</sup> En outre, la stratégie du pays pour le redressement d'après-guerre donne priorité à la bonne gouvernance et à la consolidation démocratique y compris le renforcement des capacités du contrôle parlementaire. Un pilier du document de Stratégie du pays pour la réduction de la pauvreté, intitulé Bonne gouvernance, Paix et Sécurité, articule cet aspect de la bonne gouvernance et la consolidation démocratique de la stratégie Sierra léonaise d'après-guerre pour la réduction de la pauvreté. Ces questions et bien d'autres seront abordées par la suite dans ce chapitre.

## 2. Contexte

La Sierra Leone est un petit Etat Ouest africain, d'une superficie de 72 000 Km<sup>2</sup>. La population actuelle, estimée à 4,7 millions d'habitants, est composée de 18 groupes ethniques. Les deux plus larges de ces groupes sont les Mendés du Sud et de l'Est (30,9%) et les Temnes du Nord (29,8%).<sup>3</sup> D'autres groupes minoritaires incluent les Limbas, les Konos, les Krios et les Vais. Contrairement à beaucoup d'autres pays Ouest africains, la Sierra Leone a bien débuté, ayant des potentialités dans bien de domaines cruciaux. Sa capitale Freetown était le siège de l'Afrique de l'ouest britannique, qui se composait de la Gambie, du Ghana, du Nigeria et de la Sierra Leone. Le pays s'enorgueillit également d'avoir la plus ancienne université de l'Afrique de l'ouest<sup>4</sup> – le Fourah Bay College ouvert en 1827, un accomplissement qui lui a valu le titre prestigieux de l'ancienne Athènes de l'Afrique de l'ouest. Par ailleurs, la Sierra Leone est dotée de plusieurs ressources minérales précieuses y compris le minerai de fer, de la bauxite, de l'or et du rutile. Compte tenu de cette situation, il est paradoxal d'apprendre que le pays est constamment classé parmi

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>3</sup> Mkannah, T.J. 1996. *Handbook of the Population of Sierra Leone*. Freetown: Toma Enterprises Limited, XVII.

<sup>4</sup> Sesay, A. 1999. Paradise Lost and Regained? The Travails Democratisation in Sierra Leone, dans *Governance and Democratisation in West Africa*, édité par Olowu et al., 285. Dakar: CODESRIA.



### Sierra Leone

les derniers dans les Rapports des Nations Unies sur le Développement Humain. Enfin la Sierra Leone était parmi les pays les plus stables et démocratiques de la sous région ouest africaine jusqu'aux dernières années de 1960, moment où le pays fut entraîné dans une avalanche de coups militaires en 1967.<sup>5</sup>

La Sierra Leone a obtenu son indépendance de la Grande Bretagne le 27 avril 1961 et Sir Milton Margai du *Sierra Leone People's Party* (1961-1964) est devenu le Premier Ministre post-indépendance. A l'indépendance, et à l'instar de plusieurs autres colonies britanniques de l'Afrique de l'ouest, la Sierra Leone a hérité d'un système parlementaire de gouvernement façonné au modèle de Westminster, bien qu'avec une Législature uni caméral. Le régime de Sir Milton fut relativement démocratique et politiquement stable caractérisé, entre autres qualités, par un pluralisme politique, la constitutionnalité, le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Malgré ces qualités démocratiques positives, le régime n'a pas pris de démarches efficaces susceptibles de restructurer le secteur de la sécurité pour qu'il puisse relever les défis de la Sierra Leone post-indépendante en faisant une rupture radicale avec l'ancien secteur de la sécurité qui est colonial, égoïste et oppressif.<sup>6</sup> A l'exception du changement en nomenclature des forces armées, de '*Sierra Leone Battalion of the Royal West African Frontier Forces*' à '*Royal Sierra Leone Military Force*' (SLMF), l'institution demeurait ce qu'elle était vers la fin de l'époque coloniale. Les deux Chefs des forces armées et de la police furent, jusqu'en 1963, de nationalité britannique. Sur un plan plus positif toutefois, le secteur de la sécurité n'est pas politisé comme il était le cas avec les régimes politiques subséquents.

Sir Albert Margai, son jeune frère de même parti politique (1964-1967) fut nommé Premier Ministre après Sir Milton. Sir Albert, contrairement à son prédécesseur, a fait tous ses efforts pour se maintenir au pouvoir, une démarche qui a étouffé entre autres choses, des programmes visant à assurer un contrôle parlementaire efficace des forces de sécurité dans le pays. Ses efforts visant à politiser les forces de sécurité, en particulier les forces armées et la police, (par exemple en désignant ses partisans les plus proches, ainsi que ses parents, aux postes de haut niveau et en élevant son beau-frère et compatriote de même groupe ethnique Mende, David Lansana, au

---

<sup>5</sup> Pour les détails, voir le 'Draft Sierra Leone National Policy Paper', février 2000, 4. Freetown: Discussion Document.

<sup>6</sup> Gbla, O. 2002. *Security Sector Reform in Sierra Leone*, Document présenté au Séminaire organisé par le 'Security Dialogue and Research' (ASDR), 24-28 septembre 2002, Accra, Ghana.

rang de Général de Brigade et Commandant en Chef des armées) minèrent tout contrôle sérieux de ces forces.

Bien que le Gouvernement SLPP dirigé par Sir Albert ait initié des mesures visant non seulement à politiser le secteur de la sécurité mais aussi à miner les principes démocratiques multipartistes en proposant l'idée de parti unique, le '*All People's Congress Party*' (APC) (1968-1992) a intensifié ces tendances politiques. En déclarant le pays comme un Etat de parti unique en 1978 et en désignant le Chef d'État-major et l'Inspecteur général de police comme députés au Parlement, le régime APC a, non seulement politisé les forces de sécurité mais a aussi miné le contrôle démocratique de ces forces. Par ailleurs, quatorze ans du régime APC de parti unique (1978-1992) ont mis dans une situation inextricable la politique compétitive y compris le rôle, non seulement d'une opposition parlementaire vibrante mais aussi d'une société civile éloquente. Par conséquent, il y avait très peu de contrôle civil démocratique des forces de sécurité du pays. Ceci et bien d'autres facteurs ont précipité les excès du secteur de sécurité telles des conduites contraires au code professionnel, l'indiscipline et la corruption.

Ce fut pendant cette conjoncture politique sécuritaire que le pays fut plongé dans une guerre de rebelles en mars 1991. Conduit par Foday Sankoh, un ex-caporal de l'armée Sierra léonaise, le '*Revolutionary United Front*' (RUF) en coopération étroite avec le '*National Patriotic Front*' (NPFL) de Charles Taylor, a attaqué Bomaru, un petit village en Sierra Leone oriental. La guerre, qui a duré onze ans, a affecté défavorablement le fonctionnement régulier d'un Parlement vivant capable de soumettre les forces de sécurité au contrôle démocratique. Le coup d'Etat de 1992 dirigé par le '*National Provisional Ruling Council*' (NPRC) a mis fin au mauvais Gouvernement APC; mais ledit coup a également entravé les fonctions de contrôle sur les forces de sécurité. Les élections multipartistes de 1996 inaugurent le Gouvernement SLPP dirigé par El Hadj Ahmad Tejan Kabbah. Le coup d'Etat monté le 25 mai 1997, par les '*Armed Forces Revolutionary Council*' (AFRC) sous la conduite de Johnny Paul Koroma, a fait tomber ce Gouvernement. Le Gouvernement démocratiquement élu de Tejan Kabbah fut instauré en 1998.

Les élections de mai 2002 virent débiter le Gouvernement du deuxième mandat de El Hadj Ahmad Tejan Kabbah. En tant que pays en transition de la guerre à la paix, la Sierra Leone est confrontée à des défis particuliers dans les efforts à assurer le contrôle

parlementaire du secteur de la sécurité, avec des enseignements intéressants à tirer. En premier lieu, l'intensité des rapports tendus civilo-militaires engendrés principalement par le conflit, demande de sérieux efforts de sensibilisation parlementaire pour faire face aux tensions susceptibles de déstabiliser la paix après conflit et la sécurité de l'Etat. Le vice Ministre de la défense de la Sierra Leone démontre de manière éloquent ce point en remarquant 'le besoin d'une interaction continue entre le Parlement et les forces de sécurité, en vue de dialogue relatif aux questions disputables'.<sup>7</sup> Deuxièmement, les exigences de la guerre ont vu l'adoption du système électoral du bloc de district (District Block electoral System) (DBS) au lieu du système 'first-past-the post'. En quelque sorte, beaucoup de Sierra léonais doutent de l'engagement du Parlement à répondre à leurs aspirations puisque leur fidélité, de par le DBS, est vers leur parti politique et district plutôt que leurs électeurs. Ceci influera beaucoup sur la crédibilité du Parlement à exercer les fonctions de contrôle sur les forces de sécurité. Troisièmement, en tant que pays dépendant fortement des acteurs de l'extérieur pour la reconstruction des institutions délabrées de l'Etat, y compris le Parlement, il existe une énorme contrainte financière et d'autres ressources, pour mettre en œuvre le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Enfin les graves incriminations de corruption, en particulier pour ce qui concerne l'utilisation de fonds destinés au secteur de la sécurité pendant la guerre, exigent d'un Parlement vivant, non seulement d'enquêter sur les cas de corruption, mais aussi de mettre en place des mesures rigoureuses contre la corruption. A cet égard, le rôle du Parlement à travers ces diverses commissions y compris la commission de compte publique est très crucial pour s'assurer que les fonds publiques sont utilisés de manière systématique dans le but fixé par le Législatif.

### **3. Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité en Sierra Leone**

Cette section du chapitre traite du contrôle parlementaire Sierra léonais du secteur de la sécurité en termes de autorité, capacité et attitude.

Les acteurs principaux du secteur de la sécurité en Sierra Leone incluent:

---

<sup>7</sup> Interview avec le vice-Ministre de la Défense, Avril 2005.

- Les forces armées de la République de Sierra Leone (RSLAF);
- La police de Sierra Leone (SLP);
- Le Service de Correction (prisons);
- Le bureau de la sécurité nationale;
- Le département d'immigration;
- Le service national de sapeurs Pompiers;
- Le ministère de la défense;
- L'unité centrale des services de renseignement;
- Le ministère de l'intérieur.

### 3.1 Cadre Constitutionnel et Juridique

Le besoin de gestion et de contrôle civils du secteur de la sécurité à travers le contrôle parlementaire a été pendant très longtemps reconnu en Sierra Leone post-indépendante. Les diverses Constitutions ainsi que les lois se sont efforcées au fil des ans, de refléter cette importante exigence démocratique. La section 73(1) de la Constitution de 1991 établit une Législature composée du Président et des membres du Parlement.<sup>8</sup> La section 73(3) de la même Constitution donne également pouvoir au Parlement d'établir des lois pour la paix, la sécurité, l'ordre public et la bonne gouvernance de la Sierra Leone.<sup>9</sup> Il est clair par cette dernière disposition qu'une doctrine clef du Parlement de la Sierra Leone est de représenter pleinement les aspirations et les soucis du peuple. La Constitution fait du Parlement l'agent principal pour la mise en application générale de l'obligation démocratique de rendre compte de ses actions. A cet égard, le travail quotidien de l'Exécutif est exécuté avec l'assentiment et sous la direction du Parlement. Il faut justifier auprès du Parlement ce que le Gouvernement fait et compte faire; et le Gouvernement doit acquérir l'appui parlementaire pour les législations proposées avant qu'elles ne deviennent lois. Même le budget du Gouvernement doit être approuvé par le Parlement, de même que les moyens de mobilisation de fonds avant que de tels moyens ne soient effectués.

En outre, le Président de la République, en tant que Chef de l'Etat, fait partie de la Législature; il est aussi, à ce titre, le Président du Conseil national de la sécurité et du Conseil de la défense; il est également le Ministre de la défense. Voir respectivement l'article 2(2) de la Loi 2002 sur la Sécurité nationale et des Services de renseignement et l'article 167(1) de la Constitution de 1991. Sous réserve du Conseil de

---

<sup>8</sup> Constitution 1991, Loi N°6 de la Sierra Leone.

<sup>9</sup> *Ibid.*

police, le Président est également chargé de la nomination de l'Inspecteur général de Police.<sup>10</sup> La raison pour la dotation du Président de tels pouvoirs, est d'assurer le contrôle civil du secteur de la sécurité au plus haut niveau politique. Par ailleurs, l'établissement du Conseil national de sécurité dans la section 2(1) de la Loi 2002 sur la Sécurité nationale et des Services de renseignement fut une autre mesure visant à assurer le contrôle civil du secteur de la sécurité du pays. Le Conseil national de sécurité est chargé de la responsabilité d'exercer les fonctions du plus haut forum pour la considération et la détermination des questions relatives à la sécurité de Sierra Leone. Sa composition reflète un bon mélange de civils, avec seulement les Chefs des forces armées et de la police comme des représentants professionnels. Dans ses quêtes complémentaires visant à décourager les membres des force armées de la politique, la Loi N°6 de 1991, section 155(3) interdit, par exemple; à tout membre de la force de police de participer à la politique que ce soit en occupant un poste exécutif ou en étant membre de la Législature.<sup>11</sup> La section 165 (3) de la Constitution interdit aussi aux membres des forces armées de participer à la politique. En effet, la section 165(2) décrit nettement les fonctions des forces armées comme suit: protéger et préserver la République de la Sierra Leone et préserver la sécurité et l'intégrité territoriale de l'Etat; contribuer à son développement; sauvegarder les accomplissements du peuple et protéger la Constitution. Cette dernière disposition est ambiguë et a été, au fil des ans, mal interprétée sérieusement par les membres puissants des forces armées et de sécurité, pour faire tomber des gouvernements civils démocratiquement élus, sous l'apparence de protéger la Constitution.

Il existe également en Sierra Leone des dispositions constitutionnelles pour la surveillance des fonds publics. La Constitution Sierra léonaise de 1991, 93(1)(e) et les règlements intérieurs du Parlement Sierra léonais (70)(6)(a) établissent le comité des comptes publics. Le mandat de ce comité est 'd'examiner les comptes annuels reflétant l'imputation des sommes accordées par le Parlement pour effectuer les dépenses publiques, accompagnés du rapport du Commissaire aux comptes relatif'.<sup>12</sup> Les règlements intérieurs accordent également au comité l'accès sans entrave aux personnes et aux documents utiles permettant au comité de s'acquitter de ses responsabilités.

---

<sup>10</sup> Article 157 (1) de la Constitution (Loi N°6 de 1991).

<sup>11</sup> Section 155 de la Constitution (Loi N°6 de 1991).

<sup>12</sup> Règlements Intérieurs du Parlement Sierra-léonais 70(6)(b), 71.

Le Parlement actuel de la Sierra Leone est composé de 124 membres dont 112 élus, et 12 représentants des chefs traditionnels des douze districts. Parmi les 112 membres élus, 83 (73%) sont issus du parti (SLPP) au pouvoir. Il y a seize parlementaires féminins élus, soit 14,2% de tous les députés du Parlement.<sup>13</sup>

Les pouvoirs du Parlement Sierra léonais de pouvoir exiger du Gouvernement l'obligation démocratique de rendre compte de son action en général et dans le secteur de la sécurité en particulier, sont nettement stipulés dans la Constitution. La Constitution de 1991 (Loi N°6 de 1991) stipule clairement ces pouvoirs en précisant que les comités peuvent mener des enquêtes parlementaires sur les activités ou l'administration des Ministères ou des départements (section 93(2) et (3) et section 107(2)(a) et (b)). Dans certains cas, des comités permanents servent également de comités de contrôle. En raison de la vigueur avec laquelle ces comités exercent leurs fonctions, ils sont généralement connus sous le nom de comités de surveillance. Parmi les 31 comités au Parlement Sierra léonais, 26 sont des comités de contrôle.

Nous présentons ci-après quelques-uns des comités principaux de contrôle chargés de la responsabilité de contrôler les activités du secteur de la sécurité dans le pays:

### ***I. Comité chargé des affaires présidentielles et de la Défense***

Etabli en tant que comité permanent par une motion du Parlement en vertu de la section 93 de la Constitution de 1991, il est composé de quinze (15) membres. A l'instar de tous les autres comités, son Président est désigné à travers la consultation conjointe du président, du leader de la majorité et du Secrétaire du Parlement. Cette désignation est influencée dans une large mesure par l'expérience professionnelle. En constituant la liste des membres de ce comité, et à l'instar des autres comités, trois facteurs importants ont été pris en considération. Il s'agit de la force des partis politiques, de l'égalité et de l'équité entre les sexes, et de l'équilibre régional. Ceci explique pourquoi les divers comités sont représentés par 4 ou 5 membres de l'opposition, 2 à 3 femmes et au moins un membre agissant au nom des quatorze districts politiques du pays.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Lahai, B. 2005. *Parliamentary Oversight: Sierra Leone Experience and Constraints*, document présenté au Séminaire sur 'Strengthening Legislatures in Commonwealth West Africa', Freetown, Sierra Leone, 22-25 février 2005, 4.

<sup>14</sup> Lahai, *op. cit.*, 5.

Afin de s'assurer que des personnes ayant l'expertise appropriée sont sélectionnées au comité, il est demandé aux membres de présenter leurs curricula vitae pendant des séances parlementaires d'information et d'orientation. La sélection des membres est faite par la commission d'enquête parlementaire. Tout comme tous les autres comités de contrôle parlementaire, le comité des affaires présidentielles et de la défense est chargé de la responsabilité de mener des enquêtes sur toute question d'importance publique, en particulier celles relatives aux forces de sécurité; de demander aux membres des forces de sécurité de se présenter devant le comité; de proposer la législation et de requérir la production de documents également par les membres. En 2005, le comité convoqua le vice-Ministre de la défense et le Chef d'Etat-major pour étudier le budget de 2005. Au cours de cette réunion, les membres du ministère de la défense de la Sierra Leone, y compris le chef d'Etat-major ont pu expliquer des contraintes telles que l'affectation budgétaire, le plan UNAMSIL d'abaissement et de restructuration des forces armées.<sup>15</sup> Le comité reçoit également des documents du ministère de la défense, c'est-à-dire ceux relatifs au budget et à leur bulletin d'information. En tant que comité de contrôle, il spécifie la manière dans laquelle le budget du secteur de la sécurité sera présenté, vérifie les chiffres incorporés dans le budget, afin de s'assurer qu'ils sont dans les limites des exigences de dépenses autorisées, et entreprend le suivi de l'exécution de budget. Par conséquent, le Parlement s'assure que les budgets de tous les ministères gouvernementaux y compris le ministère de la défense, sont exécutés tels qu'ils ont été approuvés. En ce qui concerne l'approbation des nominations de haut niveau au sein de l'Armée, la seule nomination du Chef d'Etat-major est soumise à l'approbation du comité. Pour ce qui est des opérations de maintien de la paix, le comité approuve la mission, mais pas les règlements d'engagement, de commandement et de contrôle, qui sont des questions militaires purement administratives, décidées dans la chaîne de commandement.<sup>16</sup>

Les membres du comité ont participé à un séminaire sur les Relations civil militaires, organisé en 2004 par l'Ambassade des Etats-Unis à Freetown en partenariat avec le ministère de la défense de la Sierra Leone. Lors dudit séminaire, les participants ont soulevé bon nombre de questions y compris le professionnalisme militaire, le contrôle parlementaire, les relations civil militaires ainsi que les contraintes et les perspectives. Les membres du comité ont conduit également une

---

<sup>15</sup> Interview avec le clerc du Parlement, Freetown, 1 février 2005.

<sup>16</sup> *Ibid.*

visite de base au 'Willberforce' casernes afin de s'assurer des conditions de vie des membres des forces armées. Malheureusement, après la visite, il n'y eut aucun rapport avec des recommandations pour une action gouvernementale.

## ***II. Comité des affaires intérieures et du gouvernement municipal***

Ce comité traite principalement avec le ministère des affaires intérieures couvrant la police et la prison, le gouvernement municipal et le bureau du vice-Président. Il exerce toutes les fonctions du comité de contrôle; il conduit les audiences émanant du corps exécutif dans les comités et en séances plénières; examine des documents du gouvernement et organise des visites sur le terrain, en plus d'autres tâches.

### **3.2 Habilité du Contrôle Parlementaire**

Ce n'est pas simplement suffisant pour le Parlement d'avoir l'autorité ou le pouvoir d'exercer les fonctions de contrôle; il lui est tout aussi important de pouvoir exiger l'habilité en termes de disposition des ressources humaine et matérielle pour pouvoir fonctionner de manière efficace. Cette section du chapitre examine l'habilité du Parlement Sierra léonais à exercer efficacement les fonctions de contrôle.

Les analyses précédentes indiquent qu'il existe des dispositions constitutionnelle et légale permettant au Parlement d'exercer les fonctions de contrôle, en particulier sur le secteur de la sécurité. Ce qui est cependant inquiétant est la très faible capacité en termes de ressources y compris de personnel compétent de recherche et administratif, de l'équipement, de l'infrastructure, de la bibliothèque, de centre de ressources, de la coopération avec les institutions compétentes de recherche ('*Think tanks*') et de l'appui financier et logistique. En ce qui concerne la gestion du personnel administratif, il est troublant de constater qu'il n'y a que quatre (4) secrétaires parlementaires dans l'ensemble du Parlement Sierra léonais au service de tous les 31 comités parlementaires. Ceci veut dire techniquement qu'on attend d'un secrétaire qu'il serve à peu près 8 comités et exerce plusieurs autres fonctions y compris l'organisation des réunions, la convocation des témoins, la programmation des voyages, la préparation des rapports et du travail nécessaire de bureau. Ces secrétaires peu nombreux sont non seulement surchargés mais aussi inefficaces.

Il y a aussi le problème évident des différences dans la formation professionnelle, l'aptitude et les connaissances du travail législatif, en particulier de contrôle, au sein des divers comités de contrôle. Plus de 80% des parlementaires sont des députés élus pour la première fois au



Parlement, manquant ainsi de bonnes bases nécessaires en matière de travail législatif en général et de contrôle en particulier, avec des implications très fortes pour le contrôle efficace.<sup>17</sup>

L'accès à un espace adéquat de bureau ainsi qu'aux lieux de réunions du comité parlementaire est également crucial pour l'amélioration des fonctions de contrôle parlementaire. Il est évident qu'une telle capacité fait défaut en Sierra Leone. Les membres du Parlement n'ont pas d'espaces adéquats de bureau pour eux-mêmes, ni de lieux convenables de réunions, en particulier pour les travaux de comités. Il n'y a que deux salles de réunions de comités pour servir les 31 comités. Il y a également une très faible capacité en ce qui concerne les facilités essentielles, susceptibles d'améliorer les travaux des membres du comité de défense, des affaires intérieures et présidentielles y compris la mobilité pour entreprendre des visites aux sites militaires et d'autres missions sur sites. Cette situation est influencée principalement par le manque d'appui financier et logistique suffisant. Il y a, par exemple, un manque de motivations adéquates telles que les indemnités de séance et de rafraîchissements pendant les réunions de comité.

### **3.3 Etat d'Esprit des Membres du Comité de Contrôle Parlementaire**

L'efficacité du travail de contrôle parlementaire serait améliorée si l'état d'esprit, y compris l'intégrité et le courage des membres du Parlement, était dans une large mesure positif. La compréhension des rouages de la Constitution ainsi que de ses dispositions a été un problème majeur, non seulement pour l'ensemble des citoyens en général, mais aussi pour les parlementaires et l'Exécutif en Sierra Leone. La Constitution de 1991 est un document complexe puisqu'il est un hybride des traditions africaines, un Parlement du modèle Westminster et un corps exécutif de modèle des Etats-Unis, dirigé par un Président et composé de ministres en dehors du Parlement. Il s'avère donc important d'organiser des séminaires et des ateliers conjoints, avec la participation des ministres, des parlementaires et du public général, dans le but d'accroître le niveau de la compréhension de la Constitution parmi toutes les parties prenantes.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Lahai, *op. cit.*, 10.

<sup>18</sup> Dumbuya, A.R. 1999. *Parliament and the Enforcement of Democratic Accountability in Sierra Leone*. Document présenté au Séminaire Pan-Africain Commonwealth sur 'Democratic Structures in Public Service Improvement', Pretoria, Afrique du Sud, 23-25 avril 1997, 2.

La situation inférieure des parlementaires par rapport aux ministres siégeant au cabinet, une opinion très répandue tant parmi les citoyens Sierra léonais que parmi les membres du Parlement, entrave également l'exercice efficace des fonctions du contrôle parlementaire en Sierra Leone. Tandis que les ministres siégeant au cabinet ont droit à des véhicules décents, certains parlementaires vont à pied au Parlement; et ce sentiment d'infériorité décourage leur esprit de travail. Ce point de vue est bien démontré par une conversation entre un ancien parlementaire et un 'membre actuel du Parlement'. 'Je n'envie pas les membres du Parlement d'aujourd'hui'. Le membre actuel du Parlement répondit: 'Vous pouvez répéter, mon frère; je ne compte pas demander un deuxième mandat en 2007'. La personne qui suivait cette conversation s'est dit: 'Mais attention! N'est-ce pas le Parlement qui approuve le budget?' Et les dispositions constitutionnelles qui donnent le pouvoir aux parlementaires de déterminer leurs conditions de service'.<sup>19</sup>

D'après l'opinion avancée par un représentant militaire lors d'un séminaire d'une journée de discussion d'un comité d'experts sur 'l'Accélération (du processus) de la Sécurité Humaine en Sierra Leone post-conflit: Défis et Perspectives', certains Sierra léonais estimerait également que quelques membres du Parlement s'intéressent généralement à courir après des rémunérations à la commission provenant des contrats (accordés par le Gouvernement), au détriment de leur travail.<sup>20</sup>

En plus de ce comportement des membres du Parlement, les attitudes de quelques citoyens Sierra léonais à l'égard de la Législature influent également sur l'efficacité du travail de contrôle parlementaire. Bien qu'on ait la preuve manifeste de mauvaises conditions de service pour les membres du Parlement par rapport à celles des ministres siégeant au cabinet en Sierra Leone, les groupes de la société civile ne considèrent pas les effets de ces disparités entre les membres de la Législature et l'Exécutif. Une participante au séminaire d'une journée de discussion d'un comité d'experts sur 'l'Accélération (du processus) de la Sécurité Humaine en Sierra Leone post-conflit: Défis et Perspectives', a soutenu ce point de vue. Elle remarque qu'en refusant de reconnaître et d'articuler les diverses contraintes auxquelles la

---

<sup>19</sup> Voir Gbondo, D. 2005. *Financial Scrutiny of the Executive: Parliament and the Public Accounts Committee*, document de discussion présenté au Séminaire sur 'Strengthening Legislatures in Commonwealth West Africa', 22-25 février 2005, Freetown, Sierra Leone, 10.

<sup>20</sup> Point de vue du Représentant militaire au séminaire d'une journée de discussion d'experts sur 'Advancing Human security in Post-Conflict Sierra Leone: Challenges and Prospects' tenu à Freetown, Sierra Leone le 21 mars, 2006.

Législature est confrontée, les groupes de la société civile n'aident pas le travail du Parlement.<sup>21</sup>

#### 4. Analyse

Il ressort clairement de la précédente étude qu'il existe diverses dispositions constitutionnelles et juridiques pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Sierra Leone. Néanmoins, il existe également, de grandes lacunes entre la disponibilité de ces pouvoirs et leur mise en œuvre pratique afin d'assurer le contrôle parlementaire efficace surtout du secteur de la sécurité. L'étude a montré, en plus, que l'application pratique et efficace des divers pouvoirs constitutionnels du contrôle parlementaire dépend d'un nombre de facteurs comprenant la nature et le genre du régime politique au pouvoir. Pendant les dictatures du parti unique et militaire (1978-1992, 1992-1996, 1997-1998), il était très difficile d'exercer un contrôle parlementaire sérieux sur le secteur de la sécurité. Cette situation est due, dans une large mesure, au fait que, non seulement le Parlement était rendu infirme, mais il y avait aussi la prévalence des forces de sécurité mal payées et indisciplinées, qu'il n'était pas facile de convaincre d'adhérer aux principes démocratiques y compris le contrôle parlementaire.

Toutefois, grâce à la réintroduction en 1996 du système démocratique multipartite, des efforts et des mesures sérieux furent entrepris afin d'assurer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Puisqu'un gouvernement démocratiquement élu était en place, des dispositions furent prises pour améliorer les fonctions de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Depuis 1996, les comités des affaires présidentielles et de la défense et celui du gouvernement municipal et des affaires intérieures, ont tenté d'exercer les fonctions de contrôle, pourtant avec quelques difficultés. Ces comités de 15 membres travaillant sous la présidence d'un membre du parti SLPP au pouvoir, ont été impliqués dans les audiences budgétaires convoquées par le ministère des finances, ainsi que dans les processus d'adoption du budget et de suivi de son exécution. Il est intéressant de constater que le comité ne dispose que de deux membres ayant une expérience militaire et ceci affecte, d'une certaine façon, l'efficacité de ses fonctions.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

Par ailleurs, le Parlement a pris une démarche positive en 1996 visant à rapprocher les membres des forces armées et ceux de la défense civile, en particulier les Kamajohs.<sup>22</sup> Ses membres, en vertu du Règlement intérieur 23– Explication Personnelle– ont attiré l’attention du Gouvernement sur la situation dégradante au sein des forces armées, ainsi que sur le danger émanant des affrontements fréquents entre les Kamajohs et les unités de l’armée. Un membre du Parlement a introduit même, une motion du membre privé, faisant appel au Gouvernement pour prendre des mesures de redressement immédiates. Le Président, en sa qualité de Commandant en Chef des forces armées, a répondu rapidement en ordonnant au vice-Président, au vice-Ministre de la défense et au Chef d'Etat- major d'examiner la question et de soumettre un rapport.<sup>23</sup> Ces efforts étaient en cours lorsque le coup d'Etat militaire du 25 mai 1997 a entravé le paysage politique tout entier du pays jusqu'en février 1998. Toute action de suivi fut donc entravée par le coup d'Etat.

Depuis 1996, le comité de défense sur les affaires intérieures et présidentielles s’efforce également de suivre l’exécution du budget militaire en Sierra Leone. Premièrement, il a expédié des questionnaires au Directeur général de la défense qui est le contrôleur d’allocations (*Vote Controller*), sollicitant des informations essentielles relatives aux allocations budgétaires de l’année précédente. Il demande par exemple les détails des montants exacts reçus, les branches d’activités essentielles touchées par la réduction budgétaire et les sources de financement. De plus, il invite d’habitude le Ministre des finances, le contrôleur des allocations et le personnel approprié de la comptabilité à donner des explications sur certaines questions financières ambiguës. Lors du débat budgétaire de 1997 par exemple, les membres du Parlement ont posé au Ministre des finances une série de questions touchant à des incorrections financières à la Trésorerie. Il a été demandé au ministre de rendre compte des fonds qui avaient été affectés au début de l’année; et ce n’était qu’après la présentation des réponses satisfaisantes que le projet de loi fut adopté. Cependant, il reste beaucoup à faire de la part du comité de la défense, des affaires intérieures et présidentielles (et beaucoup plus, d’une manière générale, par le Parlement) en ce qui concerne la prestation au sens plus large des fonctions de contrôle des questions militaires et

---

<sup>22</sup> Kamajoh est un mot Mende signifiant chasseur, et dans le contexte du conflit Sierra-léonais, a été employé pour faire allusion à un groupe de chasseurs locaux au sud et à l’est du pays, constitué comme une force de défense civile afin de combattre les rebelles.

<sup>23</sup> Voir la lettre de son Excellence, El Hadj Ahmed Kabbah, adressée au chef d'Etat-major, Ref: N/3 du 27 septembre 1996.

### Sierra Leone

sécuritaires, ainsi qu'en termes de direction des processus de la réforme du secteur de la sécurité en Sierra Leone.

Il convient de noter, cependant, que, parce que le pays émerge d'une situation de parti unique autoritaire, de dictature militaire et de guerre, le Parlement de la Sierra Leone est confronté à plusieurs contraintes dans ses efforts à exercer les fonctions de contrôle. Particulièrement avant le Programme de la Réforme du Secteur de la Sécurité parrainé par le Royaume-Uni, le Parlement Sierra léonais fut confronté à une tâche difficile, celle d'amener non seulement les membres du Parlement mais aussi les membres des forces de sécurité à reconnaître, à respecter et à embrasser les principes démocratiques d'équilibre des pouvoirs et de la responsabilité de rendre compte, qui sont les principes majeurs du contrôle parlementaire. Par ailleurs, avant l'introduction du système budgétaire du cadre de dépenses à moyen terme (*'Medium Term Expenditure Framework'*) dans le pays en 2001, le processus de budgétisation, y compris celui des forces de sécurité, n'adhérait pas strictement aux règlements et pratiques de budgétisation. Le Parlement Sierra léonais partage cette limitation avec la plupart d'autres Parlements ouest-africains ayant des antécédents de systèmes politiques autoritaires.

Les fonctions de contrôle du Parlement Sierra léonais sont également contraintes par l'indisponibilité d'informations nécessaires tels que les rapports d'audit, pour lui permettre de suivre l'exécution budgétaire. En outre, il y a un manque de personnel administratif et technique pour faciliter le travail du Parlement. Bien qu'il y ait sur place un nombre total de 31 sous-comités, il n'y a que quatre secrétaires parlementaires pour les servir. A cela, il faut ajouter le manque de personnel d'appui. De plus, le sous-comité traitant des questions de défense est accablé de nombreuses autres fonctions, tels que le traitement des problèmes du ministère d'Affaires présidentielles, avec une très faible capacité. En outre, le fait que le comité est composé principalement des membres du parti SLPP au pouvoir, y compris son Président, laisse supposer entre autres, qu'il y a très peu de contrôle du secteur. Cette situation s'explique dans la mesure où il est difficile de la part des membres du parti de débattre, d'une manière critique, des questions qui leurs sont confiées. Parmi un nombre total de quinze membres, il n'y a que deux membres de l'Opposition. Il est également étonnant de remarquer qu'il y a seulement deux membres qui sont des fonctionnaires militaires à la retraite. Ceci suggère entre autres qu'il existe très peu d'expertise militaire au sein du comité; et compte tenu du manque d'opportunités de formation, cette situation est une lacune qui doit être comblée de toute urgence.

Il est également évident qu'en Sierra Leone, à l'instar de plusieurs autres pays ouest africains, les fonctions de contrôle du Parlement sont dans la plupart des cas, mal interprétées et considérées avec une grande suspicion par les gens, comme une excuse pour faire la chasse aux individus plutôt que comme une dimension nécessaire de l'environnement démocratique.<sup>24</sup>

Une autre contrainte majeure du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Sierra Leone est le manque de volonté politique. L'Exécutif manque de volonté politique pour rendre efficace le Parlement, dans la mesure où il est peu enclin de lui offrir les ressources tant désirées. Au fil des ans, il y a eu très peu d'efforts de la part de l'Exécutif visant à améliorer les conditions de travail des membres du Parlement. En outre, des pouvoirs excessifs de l'Exécutif constituent une source de problème pour l'opération et le renforcement efficaces des institutions parlementaires tels que les comités de contrôle. C'est particulièrement le cas dans un contexte où les pouvoirs conférés au Président sont, de manière significative, plus grands que ceux accordés au Parlement.

Les fonctions de contrôle parlementaire sont également entravées par les faibles antécédents professionnels, ainsi que l'aptitude technique et les connaissances de travail budgétaire de la part d'un nombre important de parlementaires. Plus de 80% des parlementaires sont des nouveaux venus, élus pour la première fois au Parlement, et qui pourraient manquer de bonnes bases nécessaires pour le processus législatif et budgétaire. Moins de 10% des membres du comité ont des connaissances en informatique ou en courrier électronique. Ceci pourrait limiter leur accès à l'information relative aux procédures parlementaires.<sup>25</sup>

Un autre obstacle majeur au contrôle parlementaire efficace et à l'obligation démocratique de rendre des comptes est relatif aux limitations constitutionnelles sur les parlementaires en ce qui concerne les alliances politiques au Parlement. La Constitution de 1991 vise à promouvoir une compétition politique saine, aux fins d'assurer un système d'équilibre des pouvoirs efficace. Par conséquent, la Constitution prévoit des mécanismes susceptibles de prévenir non seulement la traversée du tapis (*'Carpet crossing'*) par les membres des partis politiques mais aussi la pratique de voter et de s'asseoir constamment aux côtés d'autres partis politiques que leurs propres partis.<sup>26</sup> Bien que ces dispositions paraissent bien intentionnées, elles

---

<sup>24</sup> Interview avec le clerc du Parlement, Freetown, Sierra Leone, 1 février, 2005.

<sup>25</sup> Lahai, *op.cit.*, 9.

<sup>26</sup> Voir la Constitution de la Sierra Leone, Loi N°6 de 1991, Section 77(1)(k).

ont des effets défavorables sur les fonctions de contrôle parlementaire puisqu'elles refusent aux membres la liberté d'examiner minutieusement et de leurs propres perspectives, des questions pendant les sessions parlementaires.

Malgré les contraintes ou les défis susmentionnés auxquels est confronté le travail de contrôle parlementaire en Sierra Leone, certaines opportunités existent, surtout dans un pays d'après-guerre. En premier lieu, la stratégie du pays en matière de redressement d'après guerre, telle qu'elle est résumée dans plusieurs documents nationaux y compris le Document de la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (PRSP en sigle anglais) de 2005, a présenté plusieurs mesures visant à reformer le secteur de la sécurité de la Sierra Leone, bien que l'accent semble avoir été mis sur l'efficacité opérationnelle plutôt que sur les mécanismes de la gouvernance démocratique. Par exemple, une seule phrase du PRSP mentionne que 'aussi... les mécanismes de coordination et de contrôle seront transformés pour assurer le contrôle civil des forces (de sécurité) pour des raisons de transparence, de l'obligation de rendre des comptes et de la sensibilité des forces (de sécurité)'.<sup>27</sup> En outre, dans le Rapport de la Réforme du Secteur de la Sécurité (2005),<sup>28</sup> on parle à plusieurs reprises de la question de contrôle en relation à l'Exécutif, c'est-à-dire des rôles du ministère de l'Intérieur, du Groupe coordonnateur du Conseil National de Sécurité, etc., avec un rôle insignifiant pour la Législature.<sup>29</sup> Le récent programme Sierra léonais pour la réforme du secteur de la sécurité semble mettre plus d'accent sur les mécanismes de contrôle. L'encadré présenté ci-après dresse la liste des stratégies principales à travers lesquelles le Programme Sierra léonais pour la réforme du secteur de la sécurité vise à transformer et à renforcer la capacité institutionnelle des ministères du secteur de sécurité, des départements et des agences.

---

<sup>27</sup> Gouvernement de la Sierra Leone, 'Poverty Reduction Strategy Paper: A National Programme for Food, Job Creation and Good Governance', 2005-2007, mars 2005. Consulter <http://www.inf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05191.pdf>, 119.

<sup>28</sup> Sierra Leone Security Sector Review Report', 2005. Security Sector Review Secretariat, Office of National Security, State House, Freetown, mars 2005.

<sup>29</sup> Ebo, A. The Challenges and Lessons of Security Sector Reform in post-conflict Sierra Leone *Conflict, Security & Development*, 6(4) décembre 2006, 481-501.

**Encadré N. 11.1**

**Le Programme de la Réforme du Secteur de la Sécurité de la Sierra Leone: Stratégies Visant à Transformer et à Renforcer la Capacité Institutionnelle du Secteur de la Sécurité**

- Réforme d'orientation et législative;
- Formation du personnel;
- Fourniture des logistiques adéquates;
- Etablissement des partenariats efficaces inter agences;
- Mécanismes efficaces du contrôle;
- Réhabilitation et reconstruction des facilités;
- Appropriation communautaire et participation dans les activités relatives à la sécurité (via des commissions provinciales et de district);
- Maîtrise de la contrebande transfrontalière et le trafic illégal;
- Prévention des conflits; et
- Réduction de la pauvreté à travers la création d'un environnement propice pour le redressement économique d'après conflit et le développement durable.

Source: Brig (à la retraite), Kellie Conteh, Sierra Leone Case Study: Local Ownership of the Security Sector Review and Transformation Processes, dans *No Ownership, No Commitment: A guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, édité par Laurie Nathan, mai 2007

Il est à noter, toutefois, que la mise en oeuvre de ce programme n'est pas sans difficulté. Les problèmes principaux sont relatifs aux manques de ressources nationales suffisantes pour le financement du processus qui, par conséquent, doit dépendre dans une large mesure du financement international; la dépendance extérieure du processus de la réforme du secteur de la sécurité risque de saper l'appropriation nationale et la durabilité de réformes. D'autres problèmes sérieux incluent la réticence de certains membres des institutions de sécurité à appuyer le processus de réforme principalement parce qu'il a tendance à faire obstacle à la réalisation de leur intérêt et enfin, le manque de connaissances et de compréhension adéquates du processus par la masse de la société civile.

Deuxièmement, les divers acteurs internationaux venant en aide au programme de transition d'après-guerre fournissent également un appui au contrôle parlementaire à travers leur engagement au programme de la Réforme du Secteur de la Sécurité, tel qu'il est analysé de façon plus détaillée dans le paragraphe ci-après.



### *Sierra Leone*

En plus des programmes assistés de l'extérieur, d'importantes initiatives nationales, telles l'introduction en 2001 du processus budgétaire MTEF mentionné ci-dessus et la création du ministère des affaires parlementaires et politiques pour servir de lien entre le Parlement et l'Exécutif, ont également aidé, d'une certaine manière, le travail de contrôle parlementaire dans le pays.

Un autre développement en Sierra Leone ayant un impact positif sur le contrôle parlementaire est la démarche du parlement vers le réseau d'échange d'information avec les associations parlementaires internationales telles l'Association Parlementaire du Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association (CPA)*), l'Union Inter-Parlementaire, ainsi qu'avec des parlements régionaux et sous-régionaux tels que le Parlement Pan- Africain et le Parlement de la CEDEAO. Un aspect faible toutefois, c'est l'interface avec les groupes de la société civile dans le pays. En effet, la plupart des groupes de la société civile ne commencent que récemment à apprécier le besoin de se lancer dans les questions de la sécurité, car il était considéré auparavant comme un terrain interdit. Très peu d'entre eux émergent actuellement pour briser le mythe, y compris le Centre pour le Développement et l'Analyse Sécuritaire (*Centre for Development and Security Analysis, CEDSA*), un groupe de réflexion en matière de recherche, engagé dans la tâche d'amélioration de la paix et de la sécurité durables dans le pays à travers des initiatives de renforcement des capacités, des programmes de sensibilisation et de la recherche.

#### *Le rôle de l'aide étrangère au Parlement*

En tant que pays d'après-guerre, la Sierra Leone a profité aussi de quelques interventions de bailleurs de fonds visant à appuyer le renforcement parlementaire. Divers 'pourvoyeurs d'aide' internationaux impliqués dans le processus de la transition d'après-guerre ont fait la preuve de leur activité en matière d'appui à la réforme du cadre législatif de la gouvernance du secteur de la sécurité en Sierra Leone.

Le Département pour le développement international du Royaume-Uni (*UK Department for International Development, DFID*), par exemple, a lancé en 1998, le projet d'appui au développement parlementaire de Sierra Leone (*Sierra Leone Parliamentary Development Support Project, PDSP*). Le projet fut conçu pour améliorer le niveau de la prise de conscience de la part des parlementaires, de leurs rôles et fonctions, ainsi que de renforcer leurs

capacités à travers la fourniture d'équipements et de formation nécessaires.<sup>30</sup>

Le programme de la Réforme du Secteur de la Sécurité de la Sierra Leone (Sierra Leone Security Sector Reform Programme, SILSEP 1-3) parrainé par la Grande Bretagne et qui a été initié en 1998 vise, lui aussi, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. En premier lieu, le SILSEP est destiné à la restructuration et à l'équipement des institutions de sécurité dans le but d'exercer d'une façon constitutionnelle et adéquate, leur rôle en matière de la construction moderne de l'état. Son but essentiel est la création de paix durable en Sierra Leone, pour permettre à son gouvernement et peuple de progresser vers le développement du millénaire dans un environnement stable. Ses objectifs spécifiques sont: l'établissement des structures de contrôle civil efficaces et adéquates ainsi qu'un commandement d'armée et un plan de gestion efficaces. Les réformes législatives relatives au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité pour actualiser les cadres légal et constitutionnel, un contrôle réalisable, la budgétisation, le contrôle, les mécanismes de réclamations civiles; et l'appui au contrôle parlementaire à travers des ateliers.

Enfin, l'Institut National Démocratique (*'National Democratic Institute'*), une institution Américaine affiliée au Parti Démocratique (*'Democratic Party'*), joue également un rôle crucial visant à renforcer le travail de contrôle parlementaire dans le programme de transition d'après-guerre en Sierra Leone. La série d'ateliers de sensibilisation, en particulier ceux organisés par cette institution sur les relations civiles militaires et le rôle des parlementaires, ont fait preuve de leur grande utilité.

En général, les interventions de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) mentionnées ci-dessus ont contribué de façon positive à la correction de certains mauvais comportements des membres des forces armées, relatifs en particulier aux questions de Droits humains et de l'engagement national, renforçant ainsi, le professionnalisme et l'efficacité des forces de sécurité. S'agissant de son impact sur le Parlement, la RSS a facilité, au moins, le processus d'évaluation des capacités par le sous-comité de la défense et des affaires présidentielles.

---

<sup>30</sup> 'Sierra Leone Parliamentary Support Project (PDSP) Project Memorandum and Framework', Octobre 1998, 12.

## **5. Conclusion**

Ce chapitre a analysé les opportunités et les défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Sierra Leone. Une des principales conclusions du chapitre est que le contexte de parti unique autoritaire et la dictature militaire, ainsi que de la guerre en Sierra Leone, présente non seulement les défis, mais aussi les opportunités pour le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Il en est ainsi parce que pendant les longues années du système politique autoritaire dans le pays, le contrôle parlementaire était menacé par des pratiques anti-démocratiques de corruption, de mauvaise gestion et d'abus de pouvoir. L'étude reconnaît toutefois, que la situation d'après-guerre fournit des occasions pour le contrôle parlementaire des forces de sécurité, dans la mesure où les programmes de redressement donnent priorité au renforcement parlementaire. Le document de la Stratégie de la réduction de la pauvreté et le programme de la réforme du secteur de la sécurité, par exemple, contiennent tous les deux, des projets pour le renforcement parlementaire.

Comme indiqué plus haut, les diverses occasions disponibles ont la perspective de renforcer ce principe démocratique très important. Toutefois, la perspective sera forte si les suggestions et les recommandations suivantes sont prises en considération:

- Le besoin d'éducation et de la sensibilisation des masses au rôle du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans une Sierra Leone démocratique. Cette démarche améliorera la perception des citoyens y compris les civils et les membres du secteur de la sécurité, du rôle crucial de contrôle dans une démocratie. Cet objectif pourrait être atteint à travers l'organisation de séminaires et de discussions à la radio et à la télévision;
- Le besoin de formation sur les principes du contrôle parlementaire, à l'intention des membres de la défense ainsi que ceux chargés des affaires interne et présidentielles;
- Le besoin du renforcement des capacités des commissions, en termes de l'augmentation de l'effectif du personnel formé, de facilités y compris les ordinateurs, d'opportunités de recherche, de la mobilité, et de l'augmentation du personnel d'appui;
- Renforcer l'interaction Parlement- société civile à travers la création d'un forum commun pour l'échange de vues;
- Assurer l'interaction entre le Parlement et les institutions de recherche;

- Mettre en place un mécanisme efficace, susceptible de faciliter l'interaction entre la Législature et l'Exécutif, et qui servira de base pour la compréhension, l'appui et la complémentarité mutuelle;
- Renforcer la société civile aux fins de rechercher, d'analyser et de faire la synthèse d'informations à utiliser par le Parlement;
- Instituer et appuyer des mécanismes pour la discussion publique transparente des budgets nationaux et d'autres législations avant qu'ils ne soient promulgués.

## **Troisième Partie**

## **Conclusions**



## Chapitre 12

# Vers une 'Culture de Contrôle' du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest

*Boubacar N'Diaye*

### 1. Le Rôle Stratégique du Parlement

En raison de l'émergence des démocraties constitutionnelles partout dans le monde, les diverses manières dont elles sont structurées soulèvent la question de savoir si dans un état constitutionnel il y a un rôle optimal unique qui incombe au Parlement. Il est fort possible qu'en fonction de la différenciation historique, socio-économique des états constitutionnels, les rôles qui incombent aux Parlements soient divers. Si nous adhérons à ces réalités, alors nous sommes susceptibles d'arriver à différentes réponses quant à la manière dont les Parlements peuvent mieux fonctionner dans un contexte social variable dès lors même que nous gardons constamment à l'esprit le but essentiel de promouvoir les valeurs de la démocratie constitutionnelle.<sup>1</sup>

Il y a plus de quinze ans, l'Afrique de l'ouest a commencé à tourner le dos au système de parti unique et au régime autoritaire - militaire ou civil - orchestré par une seule personne qui ont marqué l'ère d'avant les années 1990. Bien qu'inégalement, et à des degrés d'engagement et de détermination divers, la plupart des états ont adopté la démocratie libérale comme forme de base de gouvernement et de mode de fonctionnement pour les états et les institutions sociales. Depuis 1990, année qui sera marquée par la *Conférence Nationale Souveraine* au Bénin, chaque constitution nationale en Afrique de l'ouest a connu des amendements survenus au moins une fois. En effet dans certains cas comme le Mali, des clauses spécifiques ont été de façon tranchante ajoutées pour donner aux civils le droit constitutionnel en matière de contrôle des militaires et d'élimination des coups d'état militaires.

---

<sup>1</sup> Gutman, A. 2006. Foreword in *The Least Examined Branch*, édité par R. W. Bauman and T. Kahana, X. Cambridge University Press.

Parmi ces clauses il faut noter l'article 121 faisant du coup d'état un 'crime imprescriptible contre les maliens', et donnant à tous le droit et la responsabilité de renverser le pouvoir issu d'un coup d'état. Des amendements semblables visant typiquement à approfondir la démocratie et à renforcer le caractère et le fonctionnement démocratiques des institutions ont été adoptés, et des centaines d'élections ont été tenues avec, dans certains cas, un taux de participation remarquable du personnel politique. Des changements remarquables furent apportés pour intensifier le profil de la branche législative et de miner, ou du moins remettre en cause, le verrouillage auquel le discours politique national et la prise de décision ont été soumis jusqu'ici par la branche exécutive.

Dans beaucoup d'états, le Cap Vert étant un exemple, les sessions plénières de l'assemblée nationale sont diffusées sur les ondes de la radio nationale avec d'autres mesures visant à instaurer cette institution. Il faut noter comme changement le plus remarquable, encore avec des processus solides et aux résultats inégaux en tant que chroniques récentes d'une étude,<sup>2</sup> les tentatives de modifier la manière dont le secteur de la sécurité de l'état post-colonial a été géré. Ces efforts ont été orientés vers la synchronisation de la démocratisation et la gouvernance du secteur de sécurité. Un corollaire critique à ces efforts était l'effort soutenu des Parlements en train de s'épanouir (comme symboles mêmes de démocratie) pour reprendre le rôle clé dont ils ont été dépouillés dans la phase précédente de l'évolution politique de la sous région (et de tout le continent, d'ailleurs). Ce rôle est, naturellement, le législatif et les fonctions reconnues par les théoriciens de la démocratie libérale qui ont été négligées.<sup>3</sup> Pour n'importe quel état moderne, et en particulier les Etats africains, cette fonction de contrôle n'est nullement plus importante ailleurs que dans le secteur de sécurité. Et c'est d'elle que dépend largement le sort de la démocratie elle-même.

La démocratisation ayant bien avancé en Afrique au milieu des années 90, un des premiers théoriciens de la démocratie a identifié cinq conditions essentielles pour la démocratie, et a énuméré le 'contrôle des militaires et de la police par les fonctionnaires élus' comme étant

---

<sup>2</sup> Voir Bryden, A., N'Diaye, B. et Olonisakin, F. 2005. *Security Sector Governance in West Africa: Turning Principles into Practice*, DCAF Policy Paper No.8. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

<sup>3</sup> Voir par exemple, Stuart Mill, J. 1991. *Considerations on Representative Government*, Buffalo: Prometheus Books; Locke, J. *Two Treatise of Government*, édité par P. Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1988; Keefe, J.W. et Ogul, M. 1997. *The American Legislative Process and the States*, 9<sup>ème</sup> édition. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.



la toute première condition.<sup>4</sup> Il est peu probable que ce soit par hasard que des cinq conditions préalables fondamentales que Robert Dahl a soigneusement choisies, celle-ci ait été considérée comme étant la condition numéro un. Il est fort possible que ce choix délibéré reflète simplement ce qui pour la démocratie s'avère critique, le fait que les moyens de coercition et la manière dont ces moyens sont utilisés soient fermement sous l'autorité des élus du peuple qui ont pour mission de gérer les affaires de l'état et de prendre des décisions. Après tout, certaines de ces décisions seront mises en application par voie de coercition. Ce choix reflète très probablement également la notion que pour que la démocratie s'épanouisse, seuls les élus du peuple peuvent légitimement employer ou déléguer le pouvoir d'usage de la force, et personne d'autre. En effet il souligne que 'à moins que les militaires et la police [l'on pourrait également y inclure les services d'intelligence] soient sous la pleine autorité des fonctionnaires démocratiquement élus, les institutions politiques démocratiques sont peu susceptibles de survivre'.<sup>5</sup> Dahl poursuit en soulignant:

... la menace interne la plus dangereuse pour la démocratie vient des chefs qui ont accès aux principaux moyens de coercition: les militaires et la police. Si les fonctionnaires démocratiquement élus doivent réaliser et maintenir le contrôle efficace des forces militaires, les agents de la police et de l'armée, particulièrement parmi les officiers, doivent se soumettre à ces premiers. Et leur déférence pour les autorités élues doit devenir si profondément enracinée qu'il ne soit facile de s'en débarrasser.<sup>6</sup>

Naturellement, Dahl inclut le pouvoir exécutif parmi 'les fonctionnaires élus'. Il est bien connu, cependant, que le Parlement est considéré comme l'incorporation même de la démocratie et que sans sa présence et son bon fonctionnement il n'y a nullement de démocratie libérale. En fait, dans l'évolution d'un concept du contrôle, le rôle du Parlement est stratégique.

## **2. Etat, Société et Parlement dans l'Afrique de l'Ouest**

Tandis qu'il est hors du cadre de cette étude d'examiner de manière approfondie dans quelle mesure l'état typique d'Afrique de l'ouest post-colonial, en particulier après le décalage instauré au cours des années 90, a ajusté son rapport avec sa société, il convient de noter

---

<sup>4</sup> Dahl, R. 1998. *On Democracy*, 148. New Haven: Princeton University Press.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 148.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 149.

que l'aliénation entre la société africaine (occidentale) et l'état moderne rendra plus difficile même pour le Parlement le plus démocratiquement intentionné de fonctionner selon le modèle libéral instauré en occident pendant des siècles. En outre, les restes de l'ère des systèmes de partis uniques, c.-à-d. des élections et des procédés d'élections par voie plébiscitaire qui manquent d'intégrité ont souvent mené à la tenue d'élections frauduleuses où c'est le parti dont dépend l'Exécutif qui gagne presque toujours. Cela a fait que les Parlements ont peu de légitimité aux yeux du public à plus forte raison parce que, trop souvent, la plupart des sièges ont été détenus par des politiciens peu crédibles et dont la carrière politique et les liens solides qu'ils entretiennent avec le parti au pouvoir les ont rendus les moindres susceptibles d'exercer loyalement leurs fonctions. Cette situation naturellement inspire le cynisme au sein de la foule et mine d'ailleurs la légitimité du Parlement parce que l'institution elle-même finit par être corrompue quand elle est identifiée avec de tels individus et ses actions et ses rendements dépendent d'eux. Quoique ces deux pays n'aient pas été inclus dans l'étude, les élections parlementaires récentes au Togo et en Mauritanie illustrent amplement ce phénomène.

Naturellement, cela ne veut pas dire que les peuples ouest africains ne peuvent pas apprendre des expériences des autres parties du monde, et adapter les 'meilleures pratiques' de ces derniers, en effet ils en sont capables et ils le devraient, comme exposé dans le chapitre 2. C'est-à-dire qu'il y a néanmoins une tâche supplémentaire qui incombe aux Parlements ouest africains. Car, en plus des difficultés 'normales' que rencontrent même les Parlements les plus anciens dans leurs fonctions constitutionnelles (en particulier le contrôle des secteurs de la défense et du service de renseignements),<sup>7</sup> s'ajoute celle du fonctionnement dans un environnement où les problèmes majeurs concernant son adéquation avec le milieu socioculturel demeurent toujours sans solutions. En effet, en Afrique de l'ouest, toutes les institutions post coloniales ont été héritées des anciens maîtres coloniaux, et presque souvent, sensiblement aucun effort n'a été fait pour relier organiquement et culturellement ces institutions aux référentiels socioculturels des populations. Il est raisonnable de noter que cette dimension des interactions entre les institutions, les branches du gouvernement et les perceptions des personnes de ces institutions détermineront jusqu'à quel point les Parlements accomplissent leurs

---

<sup>7</sup> Voir par exemple, Sammonds, N. (non daté). *A Need to Know: The Struggle for Democratic civilian oversight of the security sector in Commonwealth countries*, London: Commonwealth Policy Studies Unit; also Georges, B. and Morgan, J.D. *Parliamentary Scrutiny of Defense: Westminster – An Example or a Warning?*, communication de conférence non publiée.

missions, d'une part. D'autre part, il déterminera jusqu'à quel point ces institutions sont responsables vis-à-vis des citoyens. La participation très faible de l'électorat aux récentes élections parlementaires dans deux des pays étudiés (le Mali et le Sénégal) peut très bien refléter, au moins en partie, ce sentiment qu'il y a un vide entre cette institution et les citoyens. Elle peut également refléter une autre hypothèse sûre –le sens des électeurs non qualifiés- et à juste titre- associé avec le Parlement (comparé à l'Exécutif, par exemple). Il y a certainement un effort soutenu, de la part des Parlements africains de se mettre d'accord sur l'opportunité d'indigénisation' de cette institution essentiellement occidentale. Assurément, partout dans le monde, la tendance va vers des élections à faible participation (et les électeurs africains peuvent généralement faire mieux en sortant massivement pendant les jours d'élection). Néanmoins, il y a généralement non seulement une plus faible participation par rapport aux élections présidentielles (encore, pas de façon inhabituelle en soi), il y a eu pour ces deux pays une baisse régulière en terme de participation par rapport aux deux dernières élections générales.<sup>8</sup>

La lutte par les Parlements africains pour relier l'institution aux populations est illustrée dans une étude récente sur les Parlements africains. Le rédacteur M.A. Mohamed Salih, déclare ce qui suit:

Tandis qu'on constatait que les fonctions génériques des Parlements africains ne sont pas différentes de celles de leurs homologues occidentales... elles diffèrent nettement par rapport à la culture politique dans laquelle elles accomplissent ces fonctions parlementaires universelles. Les Parlements africains opèrent à l'impulsion de la société représentant non seulement les forces modernes (public, société civile, et parti politique), ils sont également des esclaves (*sic*) du fait de leur ethnicité africaine, des intérêts régionaux, et de patronage. Les parlementaires d'Afrique entreprennent souvent des fonctions plus pesantes telles que le contrôle des conflits locaux et la participation aux événements sociaux, aux cérémonies de mariage, aux obsèques.<sup>9</sup>

Au delà de ces 'autres' fonctions parlementaires en Afrique de l'ouest, il s'agira de déterminer jusqu'à quel point le Parlement en tant

---

<sup>8</sup> Voir le Soudan, F. 2007. Pourquoi les Africains ne votent plus *Jeune Afrique/Intelligent* 2429 29 juillet-4 août, 72-74 ; et Seck, C.Y. 2007. Sénégal, désertion des urnes *Jeune Afrique/Intelligent* 2429, 29 juillet – 4 août, 74.

<sup>9</sup> Mohamed Salih, M.A. 2005. *African Parliaments*, New York: Palgrave MacMillan, 260.

qu'institution issue de l'expérience occidentale a suffisamment imprégné les sociétés africaines et les relations sociopolitiques et s'est engagé pour relever les défis auxquels sont confrontés singulièrement les africains. La même étude a constaté qu'il y a eu un manque de coordination, sinon un vide entre les Parlements africains et les sociétés civiles.<sup>10</sup>

Etant donné le temps écoulé depuis le lancement de la phase courante de l'évolution politique des Etats africains, il est approprié qu'un contrôle des réalités de ce qui a été accompli jusqu'ici soit fait. Cette étude fournit un tel contrôle des réalités. L'échantillon de pays africains occidentaux examinés offre une perspicacité unique de la façon dont la sous région dans son ensemble a su franchir les étapes les plus critiques des vieilles manières et en adopter de nouvelles dans la gouvernance de la sécurité. Il faut noter que cet examen de contrôle des réalités est concentré uniquement sur le rôle du Parlement dans la gouvernance de la sécurité. Comme un critique externe l'a bien fait savoir, une telle mise au point peut donner seulement une image partielle de la façon dont le secteur de sécurité est régi par rapport aux systèmes politiques en vogue en Afrique de l'ouest dans les années postérieures à 1990 et ce qui manque est une compréhension plus approfondie de la complexité de la nature de la relation entre la branche exécutive dans son ensemble (pas simplement le Président) et toutes les composantes du secteur de sécurité. Une telle étude est certainement la plus opportune, mais elle n'est pas pour autant une nécessité préalable pour celle-ci.

Une des conclusions les plus sûres de cette étude a été celle que, malgré le progrès réalisé de part et d'autre, les pays africains occidentaux ont beaucoup de chemin à faire pour atteindre l'objectif de donner aux Parlements les moyens leur permettant de jouer leur rôle légitime en contrôlant de manière adéquate tous les aspects du fonctionnement de leur secteur de sécurité. Une autre conclusion est que les pays étudiés ne sont pas au même niveau dans leurs efforts pour rendre les Parlements plus efficaces en contrôlant la manière dont le secteur de sécurité fonctionne. Les pays étudiés s'étendent du Ghana, y compris et à un moindre degré, les autres anciennes colonies britanniques où le parlementarisme comme dispositif distinct du système politique fut interrompu par des coups d'état, au Mali par exemple où les systèmes présidentiels forts étaient de mise. Tandis que les conclusions auxquelles nous arrivons s'appliquent largement à tous les cas, il est important de garder en l'esprit que chacun de ces

---

<sup>10</sup> Mohamed Salih, *op.cit.* , 262-263.

états a tracé sa propre voie quand il s'agit du contrôle parlementaire (ou quand cela fait défaut) basé sur des réalités sociopolitiques et culturelles nationales uniques. Aucun pays ne peut être donné comme modèle ou pour avoir accompli le progrès le plus évident bien que, comme on s'y attend, en dépit des imperfections sérieuses, le Ghana et le Mali semblent avoir réalisé du progrès. En d'autres termes, à travers les études de cas, une vraie 'culture de contrôle' doit toujours être établie et consolidée. Le défi clair auquel il faut s'attendre à l'avenir est comment arriver à une 'routinisation' du contrôle qui demeure simplement lointaine dans tous les cas étudiés. Cela est vrai dans le processus budgétaire initial, le contrôle des dépenses, et la mission de supervision des divers éléments du système de sécurité et de leurs activités. Il est certainement vrai dans l'initiation de la législation de cadre pour le secteur de sécurité. Dans tous les cas étudiés, la législation régissant le fonctionnement général des divers corps du secteur de sécurité a été lancée par la branche exécutive, qui a de ce fait contrôlé son langage, ses clauses spécifiques, et d'autres aspects critiques. Dans des démocraties établies ceci peut ne pas susciter d'inquiétudes étant donné l'examen minutieux auquel les projets de loi sont habituellement soumis au cours du processus législatif, y compris l'apport de la société dans son ensemble. Dans quelques États d'Afrique occidentale, cependant, l'absence d'une tradition forte d'ouvrage de législation et de circonspection parlementaire en ce qui concerne la branche exécutive, particulièrement dans des sujets de sécurité et des droits de l'homme, la volonté de l'Exécutif, si erronée ou nuisible soit-elle, devient inévitablement loi. L'examen minutieux nécessaire et les contrôles des vues contradictoires sur de telles cruciales questions n'ont justement pas lieu.

Le manque général d'initiative de la part des Parlements, même dans des cas où la constitution leur donne clairement le pouvoir d'intervenir dans la façon dont la branche exécutive contrôlera ses propres pouvoirs dans ce secteur est illustré par l'exemple nigérien. Tandis que l'alinéa 4 de la section 218, de la constitution nigérienne stipule clairement que 'l'Assemblée nationale a le pouvoir de légiférer pour le règlement de a) les pouvoirs détenus par le Président en sa qualité de Chef suprême des forces armées de la fédération; b) la nomination, la promotion et le contrôle disciplinaire des membres des forces armées de la fédération', le Parlement nigérien n'a pas exercé cette responsabilité particulière, pas même lorsque ce faisant il aurait pu mettre son empreinte sur la façon dont les aspects critiques des pouvoirs de l'Exécutif dans ces secteurs sont exercés à leur tour. Cela est particulièrement important étant donné les changements majeurs qui se sont produits au cours du premier mandat du Président

Olusegun Obasanjo, quand une opportunité s'est clairement présentée pour que le Parlement mette son empreinte sur la façon dont le secteur de sécurité serait désormais gérée. Ce que cet exemple suggère est que, même dans un des pays bien nantis (non seulement de moyens matériels et financiers, mais également en termes d'expertise, qualifications, et classe politique bien avisée) il n'y a aucune garantie que des initiatives appropriées seraient prises pour affecter l'équilibre des forces entre les branches du gouvernement dans la gestion du secteur de sécurité.

Une observation pertinente à travers les cas est qu'il y a une absence de toute stratégie de sécurité nationale comme le cadre global dans lequel des priorités, les objectifs, et les politiques de sécurité sont poursuivis. Là où les embryons de ce qui pourrait être interprété comme stratégie de sécurité nationale existent, (bien que contesté parmi l'institution de sécurité et la classe politique par exemple le Nigeria), elle a été conçue entièrement par la branche exécutive, sans l'apport ou la participation du Parlement. Ce n'est donc pas étonnant que ces deux branches de gouvernement ont typiquement fonctionné, pas de concert, mais dans l'ignorance l'une l'autre sur la question critique d'une politique de sécurité nationale, s'il faut en avoir une pour commencer avec et deuxièmement ce que devrait être ses principes fondamentaux. Naturellement, dans le contexte des Etats d'Afrique occidentale où la prépondérance des moyens et l'autorité appartiennent à l'Exécutif, le Parlement était invariablement perdant. Il est crucial que les Parlements (et les cadres d'ailleurs) mettent en priorité sur leur agenda, la nécessité de construire des stratégies de sécurité complètes, régionalement informées, sinon des stratégies de sécurité nationale coordonnées pour guider leurs activités, particulièrement dans le secteur de sécurité. La centralité de la sécurité à l'avenir de chacun des états de la sous région (et la sous région dans son ensemble) l'exige.

### **3. Evaluation de l'Autorité, Capacité et Attitude des Parlements Ouest Africains**

Dans presque tous les cas, il y a des éléments qui prouvent que le contrôle parlementaire tel que généralement compris a été étouffé tout au long de la période des régimes de parti unique avec des conséquences persistantes et nuisibles. La plus néfaste de ces conséquences a été ce qui semble être une extrême complaisance à l'égard de la branche exécutive, particulièrement au regard de la sécurité. Dans certains cas, l'attitude se rapproche d'une abdication de responsabilité notoire de la part des parlementaires. Par conséquent, le

rétablissement du contrôle approprié s'est avéré difficile, même après l'ouverture démocratique des années 90 et la méfiance totale vis-à-vis de l'état (comme étant surreprésenté par la branche exécutive dans l'Etat typique d'Afrique occidentale). Etant donné la centralité du secteur de sécurité dans les fonctionnements de tous les systèmes politiques d'Afrique occidentale, le contrôle parlementaire dans ce secteur s'avère encore plus difficile. Il est certainement vrai que ce legs et le fait largement admis que les parlementaires, par l'admission de la plupart de ceux qui ont été soumis à l'interview de cette étude, sont très limités dans leurs connaissances (si connaissances il y a) en matière de sécurité et les sujets d'ordre militaire sont des raisons objectives de cette déférence excessive à l'Exécutif. Il est également indéniable que beaucoup de parlementaires ont une ambition personnelle forte à réaliser dans la branche exécutive, considérée comme la branche du gouvernement très susceptible d'affecter les événements et d'avoir un impact sur la politique. Ces considérations, parfois égoïstes, ne peuvent qu'affecter l'attitude de beaucoup de parlementaires envers l'Exécutif. D'ailleurs, les raisons beaucoup moins importantes, la perspective d'accès à des gains personnels, illégitimes, en effet illégal, une fois qu'elles se déplacent au côté exécutif du gouvernement ne peuvent pas être escomptées comme facteurs affectant l'attitude de quelques parlementaires. Il est très probable que beaucoup de parlementaires se retirent quand il s'agit d'accomplir leur devoir de demander compte aux représentants de la branche exécutive, particulièrement quand on relève des pratiques corrompues pour les mêmes raisons. En conclusion, dans la plupart des pays d'Afrique occidentale, et certainement dans les pays concernés par notre échantillon, le parti politique qui domine le Parlement et contrôle l'agenda et les activités de ce dernier s'avère presque toujours être également le parti du Président de la branche exécutive. Leur fidélité est au parti d'abord et à son Chef (typiquement Président), pas au Parlement en tant qu'institution. Ce phénomène explique également l'extrême déférence des parlementaires à l'Exécutif.

Notre échantillon présente des témoignages suffisants qui dans chaque aspect et étape de ce qui est censé être la fonction appropriée du contrôle du Parlement dans une démocratie libérale, les Parlements d'Afrique de l'ouest font défaut. Plus spécifiquement, dans environ chaque domaine du processus pour déterminer les moyens du secteur de sécurité et s'assurer que la branche exécutive est fidèle aux moyens exigés (et seulement à eux) ainsi qu'ils sont déterminés par 'la volonté du peuple' à travers leurs représentants élus, il y avait de grandes lacunes entre la théorie et la pratique et entre les conditions constitutionnelles et légales et l'exécution réelle et les approches. Dans

tous les cas, l'*autorité* pour le contrôle (comme dans cette étude nous l'avons soumise à des opérations, elle et les concepts qui l'accompagnent) a été accordée (cependant avec la clarté inégale et la force variable dans le mandat) par les constitutions et d'autres lois convenables. Dans tous les cas, la constitution et les lois appropriées accordent au Parlement le pouvoir de la bourse, aussi bien que celui de remettre en cause le Gouvernement, d'effectuer des investigations, et de contrôler les actions gouvernementales à travers ses commissions de la défense et/ou de la sécurité. Beaucoup moins évident dans la plupart des exemples, est la *capacité* des parlementaires d'effectuer le contrôle. Si en raison des déficits compréhensibles dans l'expertise, la connaissance ou l'expérience, ou les possibilités très limitées dans le matériel, le personnel, ou le financement, tous les parlements étudiés révèlent une incapacité notoire, bien qu'inégale, d'effectuer leurs fonctions constitutionnelles et légales. En outre, beaucoup de parlementaires dans notre échantillon sont illettrés dans les langues européennes utilisées comme langues officielles et dans un certain cas, notamment le Mali, tout à fait honteusement, une telle langue est la *seule* qui soit autorisée pendant les sessions parlementaires. Ils sont également technologiquement illettrés, et devront se mettre sérieusement à jour quant à l'utilisation des outils technologiques modernes afin de leur permettre d'accomplir efficacement leur mission dans le secteur de sécurité. En conséquence, ce qui manquait également et de façon uniforme était l'*attitude* et la perspicacité dont les parlementaires font montre dans leurs responsabilités de contrôle.

Ces faiblesses criardes et d'autres leçons plus spécifiques de l'étude mettent en évidence une variété de défis qu'en Afrique de l'ouest les Parlements se doivent de surmonter si l'on doit donner aux expériences démocratiques en cours un coup de pouce dont elles ont besoin afin démocratiser finalement la gestion des secteurs de sécurité dans la sous région. Il est inutile de se lamenter davantage à cause du manque de capacités au quel on assiste dans un si grand nombre d'Etats de la sous région. Ceci a été décrié suffisamment et attribué non seulement au sous-développement économique, mais également à une utilisation très faible, sinon à la mauvaise gestion des ressources. Naturellement, un contrôle parlementaire plus rigoureux et plus véritable atténuerait certainement la dernière cause. Néanmoins, pour créer et encourager la culture de contrôle que nous appelons de tous nos vœux, l'aide de la communauté internationale sera indispensable. Commencant dès 1999, quand NDI basé aux USA a tenu à Dakar un séminaire sur le rôle parlementaire dans le contrôle des militaires par les civils, des ONGs internationales, ont correctement compris



l'importance et l'interrelation du contrôle parlementaire, l'état de droit et le respect des droits de l'homme pour la consolidation de la bonne gouvernance, en particulier la gouvernance de la sécurité. Les donateurs occidentaux, en particulier le Royaume-Uni par diverses activités financées par le DFID, ont également démontré l'intérêt qu'ils attachent au rôle des Parlements dans la réorientation nécessaire du secteur de sécurité. Le récent rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le sujet réitère également les mêmes intérêts pour le contrôle et son rôle central, c.-à-d. celui du Parlement spécifiquement dans la RSS. La communauté donatrice se rend donc certainement compte du rôle qu'elle peut jouer pour stimuler le contrôle parlementaire.

Les parlementaires ouest africains ne tardent pas à souligner leur manque de capacités dans chaque secteur et s'acharnent à voir les ressources des donateurs employées pour renforcer les capacités et pour leur permettre de faire face aux défis identifiés dans les études de cas. La demande qui se fait constamment entendre est la nécessité d'impartir de l'expertise aux aspects critiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité et d'accroître la conscience à l'égard de ces derniers. Cet appel particulier peut constituer un point d'accès immédiat pour les pays donateurs et les institutions désireuses d'aider à relever les défis auxquels les Parlements ouest africains sont confrontés.

Le premier de ces défis est, naturellement, de créer un contexte approprié pour le Parlement pour exercer sa fonction de supervision et de contrôle, en d'autres termes, l'instauration d'un consensus national sur la stratégie de sécurité nationale qu'un pays donné doit poursuivre, pour quel but et par quels moyens. Ce cadre progressif n'existe pas clairement dans aucun des études de cas, ce qui fait que la fonction de contrôle manque de cohérence et de sens de but et d'orientation. Le petit peu de contrôle qui existe dans ce secteur essentiel est au mieux nécessairement *ad hoc* et au petit bonheur. En effet, si un des buts du contrôle parlementaire est de s'assurer qu'on adhère à une stratégie donnée à travers une série de politiques et de lois données, comment le contrôle peut-il être normalement effectué s'il n'y a aucune stratégie en premier lieu et donc aucune politique logique à mentionner. Un des éléments de contrôle est de s'assurer qu'aucune déviation ou déformation significative n'est faite des politiques d'ensemble et que si au cours de contrôle parlementaire une déviation de déformation est notée, les corrections appropriées sont apportées pour remettre la pratique en conformité avec la politique prévue, et plus fondamentalement, la loi. Évidemment c'est impossible s'il n'y a pas

de cadre de politique et les activités de défense et de sécurité sont conduites en grande partie selon le jugement ou les caprices de l'Exécutif (ou des portions de l'Exécutif). Comme Len Le Roux l'a dit, '[E]n l'absence de tels plans à long terme, les budgets sont par nature sans signification et *ad hoc*, occasionnant souvent des dépenses stériles.'<sup>11</sup>

Une étude récente sur des pratiques budgétaires employant des Etats africains comme échantillon a constaté que tous sauf un (l'Afrique du Sud) ne dispose d'aucun 'plan stratégique' ni aucun 'programme de la défense' qu'un budget pour la défense nationale est censé effectuer, bien que tous les pays, naturellement, disposent d'un budget pour la défense.<sup>12</sup> La même étude a conclu que le contrôle parlementaire de ce budget militaire pour tous les pays étudiés, excepté encore l'Afrique du sud, était 'faible'.<sup>13</sup> Notre étude confirme largement ces résultats. Plus spécifiquement, dans tous les cas considérés dans l'étude, la corruption est reconnue comme un des plus importants défis auxquels les pays d'Afrique de l'ouest et leurs systèmes politiques sont confrontés. Tandis que les Parlements, non immunisés, semblent être moins affectés par le fléau que l'Exécutif (puisque c'est le lieu où des décisions appropriées sont prises), ils n'ont pas pu jouer un rôle significatif en le combattant. Comme déjà indiqué dans les études de cas, les Parlements ont typiquement évité d'aborder vigoureusement la manière dont les prescriptions budgétaires sont effectuées. En effet, comme le Président d'une commission de la défense et de sécurité a avoué, lui et les membres de sa commission n'ont pas de façon tranchante 'posé certaines questions'. Tandis que tous les parlementaires le condamnent pour la forme, dans les cas étudiés, aucun texte de loi majeur n'a été adopté pour le combattre spécifiquement dans le secteur de la sécurité ni aucune agressivité particulière n'a été évidente dans les secteurs où il est le plus susceptible de s'épanouir, c.-à-d. la fourniture d'armes.

Tandis qu'il est bien connu que les gouvernements partout dans le monde sont plutôt peu disposés à partager les informations dans ce domaine, le secteur de la sécurité,<sup>14</sup> et plus spécifiquement l'élaboration du budget de la défense n'a pas été touché pour les

---

<sup>11</sup> La Roux, I. Parliamentary Oversight of Public expenditure management: A focus on security services *African Security Review* 15 (4): 38.

<sup>12</sup> Omitoogun, W. 2005. A Synthesis of the country studies in *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*, édité par W. Omitoogun et E. Hutchful, 228. Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>13</sup> Omitoogun, *op. cit.*, 246.

<sup>14</sup> Born, H., Fluri, P. et Johnson, A. 2003; Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and Practices, 171-172. Genève, DCAF.

Parlements étudiés, le laissant particulièrement opaque et manquant du minimum de transparence. L'excuse semble être le manque de connaissance adéquate et du secret nécessaire qui doit accompagner les questions sensibles telles que les types de systèmes d'armes dont les militaires sont équipés. Évidemment, il y a certainement un déficit d'information et d'expertise parmi des parlementaires dans bien des aspects de fourniture, et ce dernier exige un certain acte d'équilibre entre le secret et la responsabilité, comme Le Roux l'a correctement soutenu.<sup>15</sup> Cependant, le déficit d'informations et cette condition ne devraient pas empêcher l'examen minutieux sur la base des principes et des processus budgétaires et de comptabilité, en particulier honnêteté, transparence et responsabilité. Pour apprécier l'importance pour le Parlement d'exercer le contrôle parlementaire, en particulier dans la fourniture d'armes et les contrats afférents, il suffit de se rappeler que, les responsables de surveillance des pratiques de corruption estiment que l'industrie de la défense est le coupable numéro un de telles pratiques et que, selon le Fonds monétaire international, la 'fourniture est un canal important par lequel la corruption affecte des dépenses militaires' et des 'dessous de table estimés à pas moins de 15% de toute la dépense sur l'acquisition d'armes'. Par conséquent, l'abdication générale de cette responsabilité dans les études de cas sensiblement équivaut à un permis de corruption.

Le temps aidant, les intérêts personnels très importants dans ces pratiques par rapport aux membres des forces armées et de la sécurité qui sont affectées et à la branche exécutive les rendent encore moins réceptives à un véritable contrôle du Parlement. Naturellement, si correctement conduit, le contrôle minutieux est susceptible de révéler des activités criminelles passibles d'un emprisonnement. En effet, dans certains cas, des parlementaires, comme prix de leur silence, deviennent impliqués dans le cycle du trafic d'influence et des pratiques de corruption qui accompagnent les fournitures d'armes et de services aux militaires sans contrôle approprié. Ici, il faut dire catégoriquement que la corruption n'est pas une certaine maladie tropicale qui affecte seulement des parlementaires en Afrique. Comme l'illustre amplement, le cas récent de Randall 'Duke' Cunningham, Président des forces armées la commission du Congrès des Etats-Unis,<sup>16</sup> la vénalité est une tare humaine beaucoup répandue qui peut

---

<sup>15</sup> Le Roux, *op. cit.*, 39.

<sup>16</sup> Voir Broder, J. M. Lawmaker Quits after He Pleads Guilty to Bribes, *New York Times*, novembre 29, 2005. M. Cunningham plaide coupable et est condamné à un long emprisonnement pour avoir reçu illégalement des mains des entrepreneurs de la défense en cadeau des millions de dollar en contrepartie pour avoir introduit au

affliger même les Parlements les plus vieux, les plus institutionnalisés. Pour l'Afrique de l'ouest où ces institutions sont nouvelles et faibles, cela signifie seulement qu'il faut essentiellement une vigilance accrue pour s'assurer qu'ils prennent très sérieusement leur mission de contrôle du secteur de la sécurité de sorte que ces jeunes institutions ne soient pas en proie à des pratiques de corruption inhérentes aux grands achats et aux grands contrats. Très souvent les transactions impliquent des associés étrangers (dans le cas de fourniture d'armes et d'activités connexes) voulant tenter même les membres des Parlements et les agences d'états les plus régulées et les plus contrôlées à s'engager dans des pratiques de corruption comme 'manières de faire des affaires' de longue date. Le cas Cunningham et d'autres illustrent abondamment cela. De même dans nos cas, les Parlements se sont également interdit d'accomplir la responsabilité et le devoir que leur accordent les lois et les règlements pour étudier des incidents majeurs liés à la sécurité, en particulier quand des violations sérieuses de droits de l'homme se sont produites.

Dans la majorité des études de cas, il y avait des situations de haut profil dans lesquelles les forces armées et les forces de sécurité, souvent sous des ordres directs des membres de la branche exécutive, ont clairement violé les droits constitutionnels et légitimes des citoyens. Ces événements souvent n'ont jamais été étudiés par le Parlement du pays dans lequel ils se sont produits. Dans l'échantillon des pays étudiés il y avait, parfois, un effort concerté de la part des parlementaires (par la commission de la défense) de suivre l'évolution du déploiement des troupes en dehors des frontières nationales, habituellement dans des opérations de maintien de la paix. Il y avait même, plus ou moins fréquemment, des cas où ils se mélangeaient avec les troupes dans leurs casernes. C'est un développement positif au Mali, au Ghana et ailleurs. Il a donné à des parlementaires un contrôle si nécessaire de la réalité sur les véritables conditions de vie des troupes et les a préparés à remédier à la disparité sur le plan des connaissances précédemment cité comme handicap sérieux à leur mission.

Dans tous les cas, à l'exception possible du Ghana, le secteur d'intelligence ne participe même pas aux plus modestes efforts de contrôle. Évidemment, cela signifie que la branche exécutive est

---

parlement un projet de loi en leur faveur. Ses actions, en tant que président d'une puissante commission de la Chambre des Représentants a généré un revenu de plusieurs millions de dollar pour les sociétés que la commission est censée contrôler.

laissée entièrement libre pour gérer cet aspect important du secteur de sécurité.

La politisation de l'intelligence a toujours été un dispositif du processus politique des pays africains aux effets dévastateurs. L'abandon complet de tout contrôle pour éviter du moins que la politisation crée un risque sérieux pour tous le processus de démocratisation. Ici réside aussi un défi important pour les parlementaires d'Afrique occidentale. Encore, les diverses constitutions les autorisent typiquement à relever efficacement ce défi par leur pouvoir législatif d'abord, et puis par le contrôle vigilant. Il est crucial que ce défi soit relevé étant donné l'importance de l'intelligence pour son utilisation par même les Présidents les plus démocratiquement intentionnés en Afrique de l'ouest, encore moins leurs homologues qui ne sont pas aussi bien inclinés. Etant donné l'histoire de l'abus des agences d'intelligence tout au long de l'ère autoritaire, cela ne sera pas facile à faire, bien que, ici encore, l'exemple du Ghana suggère que tout espoir n'est pas perdu.

#### **4. Conclusions: Réalisme et Implications sur les Politiques**

De peur qu'en lisant nos conclusions on ne soit indûment découragé et pessimiste, il est important de s'empresse d'ajouter en ce moment qu'il ne devrait pas être présumé, dans les circonstances actuelles de l'évolution des Etats d'Afrique de l'ouest, que les Parlements n'accomplissent pas leur mission comme les Parlements établis il y a des siècles. Comme déjà indiqué, même ces Parlements rencontrent encore des difficultés majeures. Ces difficultés sont juste compliquées par le sous-développement et d'autres situations fâcheuses mises en évidence dans tout ce volume. Malgré ces difficultés, on peut déjà dire que la dernière décennie a enseigné des leçons valables en affirmant que les Parlements d'Afrique occidentale trébuchent et tombent, et recommencent et même réalisent de petites victoires. Par exemple, bien qu'il ne soit pas directement concerné par le contrôle du secteur de la sécurité, il faut rappeler qu'au Nigeria, cela est largement à l'actif du Parlement, la vigilance et les efforts du Parlement ont réussi à faire échouer la tentative secrète menée par le Président Olusegun Obasanjo pour briguer un troisième mandat. En d'autres termes, ce Parlement est toujours en train d'apprendre assidûment le fonctionnement des démocraties libérales et ce sous le poids d'un héritage de soumission aux exigences de l'Exécutif. Cela ne va pas être facile. Un développement positif à signaler est que le contrôle parlementaire et le besoin de contrôles et de la balance des pouvoirs sont maintenant universellement acceptés. Il est hors de la rhétorique

et des paroles peu sincères pour un acteur politique qu'un Parlement ait un rôle critique à jouer généralement comme garants de la démocratie, de la responsabilité de l'Exécutif et des droits de l'homme, et qu'on devrait leur donner les moyens d'accomplir ces fonctions.

En d'autres termes ce qui fait défaut est l'émergence d'une véritable culture de contrôle en Afrique de l'Ouest comme dans le reste du continent.<sup>17</sup> Cela veut dire tout simplement que comme des efforts ont été déployés dans beaucoup de domaines pour consolider les ouvertures démocratiques des années 90, on doit aussi veiller en particulier à l'émergence et à la durabilité d'un environnement, des perspectives, des consciences et des conditions propices à la démocratie. Certes, non seulement le Parlement mais également tous ceux qui sont impliqués dans la gouvernance du secteur de la sécurité et qui considèrent ce secteur comme la pièce maîtresse de la consolidation démocratique, y compris la communauté de bailleurs de fonds, doivent lutter pour que dans chaque état on trouve ce qui suit:

- La reconnaissance solennelle par l'Exécutif, plus spécifiquement par le Chef de l'Etat, du rôle du Parlement comme une branche égale aux autres et en particulier son rôle dans la gouvernance du secteur de la sécurité;
- La création ou le renforcement de l'appui aux, et la collaboration étroite avec les organes d'inspection, les services d'audit et de contrôle au sein des agences et des corps du secteur de la sécurité;
- Un Parlement qui est largement perçu comme le plus représentatif des institutions et se voit dans ce rôle, un Parlement garant des principes républicains qui sous-tendent la politique du pays et représente un contrepoids important aux pouvoirs de l'Exécutif dans tous les domaines en particulier dans les domaines de la sécurité et des droits de l'homme;
- Un Parlement désireux et soucieux de consolider ses pouvoirs législatifs, de collaborer étroitement avec les organisations de la société civile y compris les groupes de réflexion et les média orientés vers les questions de sécurité, et de partager

---

<sup>17</sup> Des critiques perspicaces formulées par Hans Born et Eboe Hutchful ont été adaptées pour clarifier notre conception de la 'culture de contrôle', et généralement pour améliorer une version précédente. Nous sommes reconnaissants pour les suggestions de ces réviseurs, et par la même occasion reconnaissons leur contribution.

avec eux la responsabilité de contrôle du fonctionnement du secteur de la sécurité;

- Un Parlement désireux d'améliorer constamment ses propres compétences relatives aux questions sécuritaires et constitutionnelles/législatives, aussi bien que de maîtriser les techniques et méthodes d'investigation;
- Une institution prête à suivre attentivement tous les développements du secteur de la sécurité du pays et si besoin est d'aller au fond des questions de sécurité qui nécessitent des recherches, des enquêtes et des évaluations;
- La volonté du Parlement et d'autres organes de supervision au sein des forces de sécurité, à collaborer avec des acteurs externes (les Parlements, les bailleurs de fonds, les experts aussi bien que les acteurs régionaux) en vue de renforcer le contrôle et d'accroître la transparence;
- L'adoption et la promotion par les parlementaires, d'une image de crédibilité et de sérieux à l'égard de l'institution, y compris par l'adoption d'un code d'éthique de plus haut niveau pour les membres du Parlement; et
- Des citoyens conscients de leurs droits constitutionnels en matière de sécurité et désireux d'exercer pleinement ces droits et devoirs.

En résumé, bien que les Parlements soient au premier rang pour provoquer cette culture de contrôle de l'Exécutif et de ses utilisations du secteur de la sécurité en particulier, ce contrôle ne doit pas incomber seulement aux parlementaires. On peut affirmer que la sous région dispose actuellement d'une société civile qui a progressivement accumulé une grande expérience et une expertise dans le domaine de la sécurité. La responsabilité et le devoir de contrôle, de veiller aux obligations et oublis de l'Exécutif devraient être partagés également par cette société civile et la population dans son ensemble. En Afrique de l'Ouest le corps judiciaire a aussi un rôle important à jouer dans ce sens. Il a aussi partagé l'expérience vécue par les Parlements sous les régimes autoritaires, celle d'être dominé; étroitement contrôlé et utilisé par l'exécutif comme un instrument politique. Une étude du rôle du système judiciaire dans le secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest révélera sans doute les mêmes insuffisances que celles observées dans l'étude du rôle du Parlement. Etant donné cet héritage de domination par l'Exécutif, seule une coordination des efforts entre les Parlements, les organisations de la société civile et le corps judiciaire peut avoir la chance d'équilibrer la balance dans la gestion du secteur de la sécurité. En fin de comptes, la gouvernance du secteur de la sécurité aura besoin de l'affirmation du rôle de ces acteurs, d'une

*Boubacar N'Diaye*

presse critique, de citoyens informés et engagés, animés d'un sens de responsabilité civique singulièrement dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité. Compte tenu du stade actuel de l'évolution politique en Afrique de l'Ouest; la toute première mesure visant à entraîner ce régime doit commencer avec, et au Parlement.



## Collaborateurs

**Kwesi Aning** a obtenu un Doctorat (PhD) de l'Université de Copenhague, au Danemark; et enseigné pendant plusieurs années à son ancienne université (alma mater) et à l'Université d'Aarhus, au Danemark. Il est actuellement chef du département de prévention, de gestion et de résolution des conflits au Centre international Kofi Annan de maintien de la paix et de la formation (sigle anglais: KAIPTC). Il était auparavant l'Expert de l'Union Africaine en matière de contre-terrorisme, de la défense et de la sécurité. En 2006, il était Evalueur principal au Bureau des Nations Unies pour la drogue et les crimes à Vienne en Autriche. Il est actuellement en détachement au Département des Affaires politiques, au Secrétariat des Nations Unies, ayant pour mission de compléter le rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité relatif à la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales, singulièrement l'Union Africaine.

**Hans Born** dirige à la fois le Groupe de Travail de la recherche sur l'obligation parlementaire de rendre des comptes dans le secteur de la sécurité et les aspects légaux de la gouvernance du secteur de la sécurité. Ses projets actuels sont concentrés sur la démocratie et l'utilisation de la force; des relations civilo-militaires; l'obligation de rendre des comptes et la transparence du secteur de la sécurité; les droits de l'homme des forces armées; ainsi que le contrôle civil des armes nucléaires. Hans Born est membre du Conseil Exécutif du Groupe Européen de recherche du militaire et de la société et à ce titre; il coordonne les activités de recherche sur les relations civilo-militaires en Europe. En outre, il est conférencier à l'Institut fédéral Suisse de la technologie, basé à Zurich et au Programme des Nations Unies pour les études supérieures, à Genève. Il est également membre du corps enseignant du Programme ETH Zurich de la Maîtrise des études supérieures de la politique de sécurité et de la gestion de crise. Il a été consultant à ORDP VNG Management Consultancy à la Haye (actuellement une partie de la société Ernst & Young, Pays-Bas) en qualité de professeur assistant à l'Université de défense nationale à Breca et professeur invité à l'Université Autriche de défense nationale à Vienne.

**Adedeji Ebo** est maître de recherche et coordinateur du Groupe de Travail sur l'Afrique au DCAF. Il était auparavant professeur associé et chef du département d'études de défense et de sciences politiques à l'académie nigériane de défense de Kaduna ainsi que conférencier au

Collège National de Guerre d'Abuja au Nigéria. Il a été consultant pour le *Small Arms Survey* de Genève et pour le *National Alert* de Londres. Ses domaines privilégiés de recherche comprennent la paix et la sécurité en Afrique et la gouvernance du secteur de la sécurité, sur lesquels ses articles sont très lus.

**Carlos Nunes Fernandes dos Reis** est actuellement conseiller en matière de sécurité et de défense, auprès du Gouvernement du Cap-Vert. Il est également Directeur de l'ONG 'Fondation Amilcar Cabral'. Il a une formation académique en Sciences sociales et Gestion publique.

**Teodora Fuior** est une spécialiste invitée à la Division de Recherche, envoyée en détachement au DCAF par le gouvernement roumain. Elle est chargée de projets de recherche, de documentation et de publication relatifs au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Elle est conseillère principale au sein du Comité pour la défense, l'ordre public et la sécurité nationale à la Chambre des députés du Parlement roumain. En 2003, elle fut assistante de recherche à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Bruxelles.

**Kabiru Garba** détient une licence en études internationales (1986), Maîtrise en sciences politiques (1994) et Doctorat en sciences politiques (2001) de l'Université d'Ahmadu Bello, Zaria au Nigéria. En 2003, il fut nommé assistant spécial au Secrétaire général du Parlement de la CEDEAO. Il est actuellement Directeur de bureau par intérim. Il était auparavant conférencier au département d'études libérales (actuellement département des sciences sociales), à la polytechnique de Kaduna (1987-1990). Il était aussi conférencier au département de sciences politiques et d'études de défense à l'Académie nigériane de défense (1990-1995). En 1995, il est entré au ministère des Affaires étrangères, d'où il fut envoyé plus tard en attachement, en qualité d'Assistant spécial au Conseiller politique du Président du Nigéria, commandant-en-chef (1998-2003).

**Osman Gbla** est actuellement Doyen de la Faculté de sciences sociales et de droit au Fourah Bay College, Université de la Sierra Leone. Il est également fondateur du Centre pour le développement et l'Analyse sécuritaire (CEDSA) à Freetown, en Sierra Leone. Gbla fut un des principaux consultants qui ont préparé le document de la Stratégie sierra-léonaise de la réduction de la pauvreté (PRSP, en anglais), ainsi que la Vision sierra-léonaise, 2005. Ses domaines privilégiés de recherche comprennent le maintien de la paix conflit et après conflit, la gouvernance, la sécurité régionale et la réforme du

secteur de la sécurité, avec accent particulier sur l’Afrique de l’Ouest. Il a publié largement dans ces domaines; et il est également membre de plusieurs réseaux y compris le Nordic Africa Institute Programme on post-Conflict Transitions in Africa et le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Project.

**Jens Hettmann** est coordinateur des Projets de politique de Sécurité pour l’Afrique de l’Ouest au Bureau régional de Friedrich-Stiftung à Abuja au Nigéria. Il était auparavant coordinateur de projets, directeur résident et coordinateur régional de projets dans plusieurs pays africains, entre autres, le Mali, le Sénégal, la Guinée, et la Tanzanie. Ses domaines privilégiés de recherche comprennent l’architecture de la sécurité régionale Ouest-africaine et le processus politique en Cote d’Ivoire.

**Thomas Jaye** est maître de recherche au Centre international Kofi Annan de maintien de la paix et de la formation (KA IPTC). Il était auparavant professeur/chercheur au département de sciences politiques et d’études internationales (POL SIS), à l’Université de Birmingham. Il travaille sur des questions de sécurité régionales, dans un sens plus large; et est auteur de ‘ECOWAS and the Liberian War: Issues of Sovereignty, Strategy and Security’ (Lampeter; Edwin Mellen Press, 2003). Il était également directeur de Africa Research and Information Bureau (ARIB) et rédacteur en chef du journal, the Africa World Review (AWR).

**Christophe C. Kougniazondé** détient un Doctorat d’Etat (PhD) du département du Gouvernement et des Etudes internationales de l’Université de Notre Dame, South Bend, Indiana (USA). Il a fait sa dissertation sur ‘Miltarization and Political Violence in Tropical Africa’ (1998). Formé d’abord en droit, et ensuite en diplomatie, il a également une licence en Sociologie. Il enseigne les Sciences politiques et le Droit public aux universités nationales du Bénin (Abomey Calavi & Parakou). A son retour des Etats-Unis, le Docteur Kougniazondé a créé, en juin 1999, l’Académie Alioune Blondin BEYE pour la Paix (ABBAP). Il est, en outre, membre fondateur du West African Network on Security and Democracy (WANSSED).

**Fatima Kyari Mohammed** est Chargée de programme – Coopération régionale à la Délégation UE de la Commission européenne à Abuja au Nigéria. Elle était auparavant directrice régionale de projets pour Friedrich EbertStiftung, au Nigéria, du 2004 au 2007. Elle a fait ses études à l’Université d’Ahmadu Bello, Zaria (BA 1955) et à l’Université européenne de Montreux (MA/MBA 2002).

**Boubacar N'Diaye** est professeur associé de sciences politiques et d'études Pan-africaines au Collège de Wooster, Ohio, USA. Auteur largement publié, il se spécialise dans des questions touchant aux relations civilo-militaires et à la sécurité. Son œuvre la plus récente concerne les affaires militaires dans la politique africaine, le Pan-africanisme, et les perspectives de la démocratisation en Afrique. Il a été consultant auprès des agences et des organisations africaines, américaines et internationales, telles que SIPRI, ACSS, CEDEAO, UA, NU, et le Forum de la paix et de la prévention des conflits du SSRC et il est également membre du Conseil consultatif international du DCAF.

**Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF)**

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) favorise la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre effectue des analyses sur de bonnes pratiques; il encourage le développement des normes appropriées aux niveaux national et international; il formule des recommandations d'orientation politique et fournit des conseils ainsi que les programmes d'assistance au niveau du pays. Les partenaires du DCAF incluent des gouvernements, des parlements, des programmes de la société civile et des organisations internationales.

Notre site web: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF): Rue de Chantepoulet 11, P O Box 1360, CH-1121 Genève 1, Suisse.

Tel: +41 22 741 77 00; fax: +41 22 741 77 05; email: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)